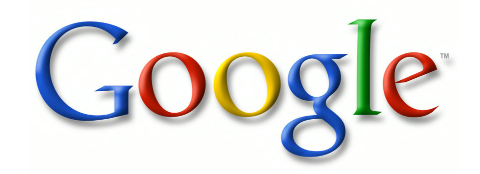


This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at http://books.google.com/



Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.
+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.
+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.
+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.







Bismarck, Otto, Fürst von.

Bismarcks Staatsrecht.

Die Stellungnahme des Fürsten Otto von Bismarck zu den wichtigsten Fragen des Deutschen und Preußischen Staatsrechts

nach amtlichen, privaten und zeitgenössischen Quellen
bearbeitet und herausgegeben

von

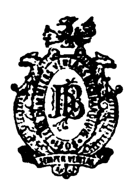
Paul von Roëll,
Königl. Landrat z. D.

und

Dr. Georg Epstein.

„Nie bin ich Parteimann gewesen, ich bin immer der Mann des Staates und des Königs geblieben."

Ausspruch des Fürsten von Bismarck
am 12. April 1886.



Berlin 1903.
Ferd. Dümmlers Verlagsbuchhandlung.

TK

JN3401
B5
1903

Alle Rechte, insbesondere das der Übertragung in fremde Sprachen, werden ausdrücklich vorbehalten.

Vorwort.

Die Anschauungen des Reichskanzlers Fürsten Bismarck über die wichtigsten Fragen des Deutschen und Preußischen Staatsrechts werden naturgemäß dauernd von höchstem und maßgebendem Werte sein. In öffentlichen Reden, in amtlichen Verfügungen, schriftlichen Erlassen und privaten Äußerungen findet sich ein reicher Schatz von staatsrechtlichen Darlegungen, der es wohl verdient, gesichtet, geordnet und zusammengefaßt zu werden, um als leicht verfügbare und übersichtliche Quelle allen denen zu dienen, die ein Interesse an dieser bedeutenden Materie haben.

Es war zunächst zu erwägen, ob die Herausgabe eines derartigen Werkes rein wissenschaftlich oder mehr populär zu bewirken war. Die Herausgeber haben nach reiflicher Erwägung des Für und Wider sich entschlossen, ihrer Arbeit eine mehr populäre Form zu geben, einmal, weil es durch diese Form der Darstellung immerhin möglich ist, weitere Kreise für das Thema zu interessieren, und zum andern, weil der Stoff an sich eine gewisse Trockenheit und Spröde besitzt und daher auch Fachleuten angenehmer in der etwas geschmeidigeren Form populärer Darstellungsweise erscheinen wird. Es kam hinzu, daß die Herausgeber es für wertvoll hielten, für das staatsrechtliche Wissens-

gebiet an sich ein größeres Publikum zu gewinnen, ein Wunsch, den mit ihnen wohl jeder Vaterlandsfreund teilen und der sich sicher am ehesten an der wuchtigen und doch klaren Darstellung eines Bismarck erreichen lassen wird.

Die Gestalt Bismarcks, sein Leben und sein Werk, sind dem deutschen Volke bereits so erschöpfend vorgeführt, daß sich neues hierüber wohl nur noch von wenigen, vertrauten Bekannten des verewigten großen Staatsmannes sagen ließe. Diese aber werden bei Lebzeiten kaum das, was sie noch wissen, einem weiteren Publikum kundtun.

Die Herausgeber konnten daher weder absolut neues von Bismarck bringen, noch war das ihre Absicht. Wohl aber fand sich eine Lücke vor in der großen Bismarck-Litteratur, insofern die Stellungnahme des Fürsten Bismarck zu den wichtigsten Fragen des Deutschen und Preußischen Staatsrechts und sein hervorragendes Wissen auf diesem Gebiete bisher noch nicht individuell und erschöpfend zusammengefaßt war. Diese Lücke wollten die Herausgeber ausfüllen und glauben damit ihrerseits die einschlägige Wissenschaft zu fördern und den Millionen Anhängern Bismarcks eine willkommene Gabe darzubieten. Sie haben vielfach amtliches Material zur Darstellung herangezogen, das in diesem Umfange bisher noch nicht benutzt worden ist.

Bei der Prüfung der Quellen ergab sich, daß speziell die Tagespresse einen ganz außerordentlichen Schatz an wissens- und beachtenswertem einschlägigem Material zusammengetragen hat, der sich den Herausgebern wie ein Zeitarchiv darbot und von ihnen dankbar verwendet worden ist.

Es war nicht immer ganz leicht, Wiederholungen zu vermeiden. Als Beispiel hierzu sei angeführt, daß u. a. bei Abfassung des Kapitels „Der Reichstag" auch die Frage „Beamte

als Reichstagsmitglieder" erörtert werden mußte; dasselbe Thema aber kam naturgemäß beim Kapitel „Beamte im konstitutionellen Staat" wieder zur Behandlung. In solchen Fällen mußte auf das bereits einmal Gesagte verwiesen werden.

Es war den Herausgebern eine große Freude, daß ein so hervorragender Politiker, wie es der Reichstagsabgeordnete v. Kardorff ist, zudem ein langjähriger Freund des Bismarckschen Hauses, ihr Werk in wohlwollender Weise mit seinem Interesse begleitet und ihm seine besten Wünsche mit auf den Weg gegeben hat. Mögen sie in Erfüllung gehen.

Herr v. Kardorff schreibt:

„Geehrter Herr v. Roëll! Mit lebhaftem Interesse habe ich Ihre Mitteilung über die von Ihnen und Dr. Epstein beabsichtigte Herausgabe eines Werkes erhalten, welches eine Zusammenstellung der Auslassungen des Fürsten Bismarck bezüglich der staatsrechtlichen Grundlagen des Deutschen Reiches enthalten soll und hoffe, zumal nach der Lektüre des mir übersandten Probekapitels, daß es Ihrem mir seit vielen Jahren bekannten Fleiße und publizistischem Geschick glücken wird, eine solche wertvolle Arbeit in entsprechender Form der deutschen Nation darzubieten.

Sie werden selbst wissen, wie beträchtliche Controversen unter den Professoren des Staatsrechts über den Sinn und die rechtliche Tragweite mancher Paragraphen der Deutschen Reichsverfassung bestehen: um so nützlicher wird es sein, sich an der Hand eines solchen Werkes, wie Sie es herauszugeben beabsichtigen, diejenigen Gedanken vergegenwärtigen zu können, welche der Schöpfer der Deutschen Reichsverfassung durch diese zu verwirklichen beabsichtigte.

Ich wünsche Ihnen von Herzen alles Glück zu Ihrem Werke und möchte, wenn ich mir erlauben darf, Ihnen einen

Rat zu erteilen, diesen dahin geben, daß Sie dem Fürsten Herbert Bismarck die Gelegenheit bieten, etwaige Aufklärungen beziehungsweise Richtigstellungen geben zu können ..... Mit besten Empfehlungen Ihr ganz ergebener v. Kardorff."

Die Herausgeber werden für jeden Hinweis und jede Belehrung dankbar sein, die geeignet ist, das Werk auch in Zukunft abzurunden, zu ergänzen und zu fördern, da sie zu hoffen wagen, daß es keine ephemere Erscheinung auf dem deutschen Büchermarkt darstellen wird.

Berlin, im November 1902.

Paul v. Roëll. Dr. Georg Epstein.

Inhaltsverzeichnis.

Staatenbund und Bundesstaat.

Als die Frage der Schaffung einer bundesstaatlichen Gewalt für Deutschland zur Entscheidung stand, schien es weitaus den meisten das Naturgemäßeste, daß an die Spitze des Bundes genau ein solcher Monarch träte, wie dies in den einzelnen Staaten der Fall war. Die deutsche Reichsverfassung von 1849 wollte einen Kaiser schaffen, den sie selbst als Träger der Reichsgewalt bezeichnete. Dieser Kaiser konnte, da er doch eine reelle Grundlage für seine Macht haben mußte, nur einer der regierenden deutschen Fürsten sein; namentlich bot sich als solcher ganz natürlich der Monarch des größten Einzelstaates, also, nachdem es klar geworden, daß Österreich an der Verfassung nicht teilnehmen würde, der König von Preußen dar. So würde die Reichsverfassung, wenn sie ins Leben getreten wäre, gewissermaßen eine Realunion zwischen der Reichsgewalt und der Staatsgewalt des größten Einzelstaates hergestellt haben. Dem Kaiser sollte dann im Volkshause eine Volksvertretung und im Staatenhause eine zur Hälfte von den Regierungen, zur anderen Hälfte von den Land- und Provinzialständen gewählte Staatenvertretung zur Seite treten.

Gegen eine solche Konstruktion der Bundesgewalt ließ sich gewiß theoretisch nichts einwenden, wohl aber hatte sie ihre schweren praktischen Bedenken. Durch die Etablierung des Bundes als konstitutionelle Monarchie, durch die Stellung des Kaisers

als Träger der Reichsgewalt wurden die einzelnen Monarchen für die Gebiete der Bundeskompetenz geradezu mediatisiert, und der Ersatz, den sie im Staatenhause fanden, war nur ein sehr ungenügender, da sie bei dessen Besetzung mit ihren Landständen konkurrierten und ihnen außerdem nur die Ernennung von Vertretern, nicht auch die Instruktion derselben zustand. Von ihrem Standpunkte aus mochte ihnen daher ihr Verhältnis zur Reichsgewalt mehr als eine Suzeränität, wie ein Bundesverhältnis erscheinen. Gewiß wurde die Reichsverfassung nicht bloß durch diesen Umstand zum Scheitern gebracht; aber immerhin bildete er ein Moment, das zum Scheitern beitrug.

Offenbar gibt es aber in einem Bunde konstitutioneller Monarchien für die Herstellung der Bundesgewalt noch einen anderen Weg: man kann die Gesamtheit der verbündeten Monarchen als Inhaber der Bundesgewalt hinstellen. In diesem Fall findet jeder Monarch für den Teil seiner Souveränität, den er im einzelnen Staate opfert, einen Ersatz in der Teilnahme an der Herrschaft über das Ganze; ebenso wie das souveräne Volk eines nordamerikanischen Einzelstaates oder eines schweizer Kantons für seine verlorene Souveränität dadurch entschädigt wird, daß es fernerhin als Teil des nordamerikanischen oder schweizer Volkes Hoheitsrechte über die ganze Union oder die ganze Schweiz ausübt. In dieser Weise ist man bei Gründung des Norddeutschen Bundes verfahren, an Stelle dessen 1871 das Deutsche Reich getreten ist. Als Träger der Bundesgewalt erscheint die Gesamtheit der zum Bunde zusammengetretenen Bundesglieder. Bundesglieder sind aber die souveränen deutschen Fürsten und die Senate der freien Städte. Nach der Auffassung der deutschen Reichsverfassung ist also die Gesamtheit der verbündeten Monarchen und Senate Träger der Bundesgewalt.[1])

Als der Entwurf der norddeutschen Bundesverfassung, aus dem die deutsche Reichsverfassung hervorgegangen ist, 1867 be-

[1]) cfr. „Westd. Rundschau“ v. 2. 6. 93.

kannt wurde, rief er in den unitarisch gesinnten Kreisen eine große Enttäuschung hervor, weil er den bundesstaatlichen Charakter, den der Verfassungsentwurf der Frankfurter Nationalversammlung von 1848 zur Schau getragen hatte, ganz und gar verleugnete. Man meinte, nach dem neuen Entwurfe würde das Deutsche Reich im wesentlichen ein Staatenbund bleiben, wie es der alte Deutsche Bund gewesen war; es würde nur das Gebilde einer Deutschen Volksvertretung eingeschoben. Im verfassungsgebenden Reichstage von 1867 kam es darüber zu heißen Kämpfen. Es gab eine große Partei, die durch die Einschiebung eines verantwortlichen Ministeriums, eines Oberhauses und durch andere Bestimmungen das Reich in einen „wirklichen" Bundesstaat verwandeln wollte. Fürst Bismarck blieb auf der ganzen Linie mit seinen Entwürfen Sieger! Er stellte sich mit aller Entschiedenheit auf die föderalistische Seite. Die außerpreußischen Bundesstaaten und Regierungen sollten in ihrer Souveränität und Stellung nicht in höherem Maße, als unbedingt nötig war, beeinträchtigt, der Föderalismus lediglich durch einzelne unitarische Bestandteile modifiziert werden. Das neue Kaisertum, das Bismarck wollte, unterschied sich wesentlich von dem Kaisertum, das die Verfassung der Paulskirche vom 28. März 1849 annahm. Damals sollte der Erbkaiser Träger der ganzen Reichsgewalt werden. Alle Fürsten, alle Staaten, alle Deutschen wurden gleichermaßen seine Untertanen. Bismarck verwarf diesen Plan, weil er den Beitritt der süddeutschen Staaten verhindert hätte! Er griff auf die Erfurter Unionsverfassung zurück, welche die Träger der landesherrlichen Gewalten zum Subjekt der neuen Reichsgewalt machte und Preußen nur gewisse Vorrechte erteilte.

Diese Konzession Bismarcks genügte den Partikularisten aber nicht! In Bayern gibt es eine Schule, die unter der Führung Max v. Seydels lehrt, das Reich sei eine Vielheit von Staaten, um die sich bloß ein völkerrechtliches Band schlingt, also, kurz gesagt, ein Staatenbund. Die Konsequenzen, die aus der Staatenbundtheorie hervorgehen, sind der Anschauung, zu der sich Bismarck

bekannte, ebenso entgegengesetzt, wie die Theorie der Bundesstaatler, denen immer noch die Frankfurter Verfassung vorschwebt.

Über dieses Thema hat in Tübingen am 20. Juli 1899 der an Stelle von Professor v. Martitz ernannte neue ordentliche Professor für Staats- und Völkerrecht, Dr. Anschütz (jetzt in Heidelberg) seine Antrittsrede gehalten.[2]) Die Reichsverfassung sei Bismarcks eigenstes Werk. Er wolle speziell Bismarck schildern als Mann des Gedankens, und zwar des staatsrechtlichen und politischen Gedankens. Man könne aus seinen Reden und Aktenstücken ein ganzes staatsrechtliches System herauslesen.[3])

Bismarck, der Mann der Praxis, sei an seinem Teil auch ein großer Theoretiker gewesen, ein Mann der Wissenschaft, freilich nicht in des Wortes landläufigem Sinn. Er verstand es, den Dingen auf den Grund zu gehen; der bildende Künstler würde vielleicht sagen: „Er sah recht," und ein Gott habe ihm gegeben, zu sagen, was er sah.

Wie habe nun Bismarck die Reichsverfassung aufgefaßt? Die Grundfrage des deutschen Reichsstaatsrechts sei wohl die: in welche Kategorie von politischen Formen ist das Deutsche Reich einzureihen? Die Frage sei insofern keine Frage mehr, als wir fast alle der Meinung sind: das Deutsche Reich ist jedenfalls ein Staat, und seine Verfassung ist, so kompliziert sie auch sein möge, die Verfassung eines nationalen Staatswesens. Ein Laie, dem man die Frage vorlegen wollte, würde diese Antwort für selbstverständlich halten. Dennoch gebe es Meinungsverschiedenheiten. Der bayerischen Schule unter dem Staatsrechtslehrer Max v. Seydel sei es vorbehalten geblieben, in diesem Punkte eine eigene Meinung zu haben und daran festzuhalten. Seydel behauptet nämlich, daß das Deutsche Reich keine Einheit, sondern eine Vielheit von Staaten in vertragsmäßiger Ver-

---

[2]) „Bismarck und die Reichsverfassung." Ein Vortrag von Professor Dr. G. Anschütz, Berlin 1899. Carl Heymanns Verlag.

[3]) Vergl. hierzu: Rosin, Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre nach den politischen Reden und Schriftstücken des Fürsten Bismarck, in Hirths Annalen 1898

bindung sei; daß es keine nationale, sondern eine internationale Organisation, kurz ein Staatenbund sei, eine verbesserte Neuauflage des Deutschen Bundes, der im Jahre 1866 zu Grunde ging, beladen mit dem Haß und der Verachtung von drei Generationen. Wäre das wirklich so, wäre das Deutsche Reich nichts als ein Staatsvertrag zwischen den deutschen Einzelstaaten, so würde diese Organisation niemals fest zusammenhalten, so würde sie immer kranken an dem Rechte der Kontrahenten, von dem Vertrag zurücktreten zu können. Es gebe dann ein Sezessionsrecht und Eventualitäten, die mit dem Begriff des Staatenbundes unvermeidlich verbunden sind. Ihnen wollte man einen Riegel vorschieben, als man überging von der Form des Staatenbundes zu der des Bundesstaates. In letzterem gebe es keine Sezession. Jeder Versuch auszutreten, wäre kein Vertragsbruch, sondern Hochverrat und Empörung. Bismarck mußte oft, weil er kein Unitarier, sondern ein Föderalist war, den Vorwurf hören, er sei Partikularist. Der Föderalismus, wie ihn Bismarck auffaßte, setze aber die Staatseigenschaft des Reiches voraus. Das Reich ist auch für Bismarck der nationale Staat, der Staat der Deutschen. Die Reichsverfassung ist eine Staatsverfassung. Sie stelle einen Willen dar, der in sich selbst ruht und verschieden ist von dem Einzelwillen der fünfundzwanzig deutschen Staaten. Bismarck hätten sich oft Worte auf die Lippen gedrängt, die diese seine Auffassung beweisen. So sagte er: „die Einzelstaaten verhalten sich zum Gesamtstaat wie die Glieder zum Haupt.“ Er spricht von dem Reiche als dem „großen nationalen Gemeinwesen“ und von der „großen deutschen juristischen Persönlichkeit.“ Die Gegner dieser Auffassung leugneten diese Persönlichkeit und Selbständigkeit des Reiches. Ihnen sei das Reichsgesetz kein übergeordneter Wille, ein Reichsstaatsrecht gibt es für sie nicht, seine Institutionen erklären sie für Institutionen des Einzelstaates. Allen diesen Folgerungen aus grundfalschen Prämissen hielt Professor Anschütz eine Reihe Äußerungen aus dem Munde Bismarcks entgegen, die dessen gegenteilige Auffassung bezeugen.

Sei das Deutsche Reich also ein Staatswesen, so frage es sich weiter, welchen Verfassungstypus es zeige. Die Wissenschaft sagt: das Reich ist ein Bundesstaat. Bismarck, der übrigens auch die Einzelstaaten als Bundesstaaten bezeichnete, habe den Namen Bundesstaat im Grunde für eine Bezeichnung angesehen, die für das Deutsche Reich nicht paßt. Das Wort Bundesstaat war ja schon früher in aller Mund: 1848, 1866 und 1870. Aber was man sich damals darunter vorstellte, das habe Bismarck weder in der Verfassung des Norddeutschen Bundes, noch in der Reichsverfassung verwirklicht oder verwirklichen wollen. Was verstand man damals unter Bundesstaat? Die Zentralgewalt und die Einzelstaatsgewalt sollten vollständig von einander getrennt, und die Einzelstaaten sollten an der Regierung des Gesamtstaates in keiner Weise beteiligt sein. Nur bei einer solchen Verfassung glaubte man die großen nationalen Interessen mit den Interessen der partikularen Selbständigkeit zu versöhnen. Bismarcks Verdienst sei es gewesen, daß diese Auffassung als vollständig doktrinär erkannt wurde. Er habe der Verfassung einen ganz neuen Bundesstaatsbegriff zu Grunde gelegt. Der ältere Begriff beruhte auf dem Unitarismus, während Bismarck von dem Begriff des Föderalismus ausging. Unitarisch nennen wir die Zentralgewalt, soweit sie die Partikularstaaten geflissentlich ignoriert und so tut, als wenn der Zentralstaat der einzige Staat wäre. Je geringer der Einfluß der Einzelstaaten ist, je weiter die Einzelstaaten von der Leitung des Gesamtstaatswesens abgerückt sind, desto unitarischer ist der Staat. Die deutsche Reichsregierung ist jedoch von der Regierung der Einzelstaaten nicht nur nicht getrennt, sondern aufs engste mit ihr verknüpft. Da ist zunächst das oberste Organ, der Bundesrat, in dem sämtliche Einzelstaaten Sitz und Stimme haben; da ist ferner der Kaiser, der zugleich Landesherr des größten Einzelstaates und dessen verantwortlicher Minister zugleich Reichskanzler ist. Bismarck habe nicht daran gedacht, das Reich unitarisch einzurichten, sondern er habe es föderalistisch eingerichtet. Das Wesen der föderalistischen Struktur des Reiches gehe dahin: das Staats-

gefüge der Einzelstaaten soll nicht zerstört, sondern erhalten und gepflegt werden. Die deutschen Einzelstaaten als solche sollen dem Reichsgedanken dienstbar gemacht werden. Die oberste Gewalt des Reiches ist deshalb den deutschen Staaten und deren Regierungen selbst in die Hand gegeben. Diese Form erwies sich als die einzig mögliche, wenn anders man die süddeutschen Staaten zum freiwilligen Beitritt bewegen wollte. Durch Bismarck wurden die Begriffe Bund und Staat innerlich zu einer höheren Einheit verbunden. Er betonte ebenso den Bund wie den Staat. Die Reichsregierung kann gar nicht anders geführt werden, als durch die im Bundesrat vereinigten fünfundzwanzig Einzelstaaten zusammen. So wurden sie dem Reichsgedanken dienstbar gemacht. Der Partikularismus wurde überwunden durch den Föderalismus, das Sonderleben der deutschen Dynastien und Stämme umgewandelt zu einem Gemeinleben, in welchem der Einzelstaat nie aufhören soll, sich als Glied des Reiches zu fühlen. So sieht die heutige Wissenschaft die Reichsidee nicht in dem Gedanken einer Trennung von Einzelstaat und Zentralgewalt, sondern in dem Gedanken einer engen organischen Verbindung. Man könne sich des Gedankens nicht erwehren, daß Bismarck selbst es gewesen ist, der hier die Wissenschaft zur Umkehr oder vielmehr zum Fortschritt gezwungen habe. Soweit Anschütz.

Über Unitarismus und Föderalismus sprach sich Bismarck namentlich in der Rede aus, die er gegen den Antrag Twesten-Münster, betreffend die Einsetzung verantwortlicher Bundesminister hielt. Aber bereits vorher[4]) im konstituierenden Reichstage des Norddeutschen Bundes, bei der allgemeinen Beratung des Verfassungsentwurfs, hatte er dasselbe Thema erörtert:

„Es sind Einwendungen bisher laut geworden und Wünsche geltend gemacht von zwei Seiten: ich möchte sagen, von der unitarischen und partikularistischen Seite; von der unitarischen dahin gehend, daß man auch von diesem Verfassungs-Entwurf,

---

[4]) Rede vom 11. März 1867.

wie von dem früheren, die Herstellung eines konstitutionellen verantwortlichen Ministeriums erwartet hat. Wer sollte dieses Ministerium ernennen? Einem Konsortium von 22 Regierungen ist diese Aufgabe nicht zuzumuten; es würde sie nicht erfüllen können. Ausschließen können Sie aber 21 von 22 Regierungen von der Teilnahme an der Herstellung der Exekutive ebensowenig. Es wäre der Anforderung nur dadurch zu genügen gewesen, daß eine einheitliche Spitze mit monarchischem Charakter geschaffen worden wäre. Dann aber haben Sie keine Bundesverhältnisse mehr, dann haben Sie die Mediatisierung Derer, denen diese monarchische Gewalt nicht übertragen wird. Diese Mediatisierung ist von unseren Bundesgenossen weder bewilligt, noch von uns erstrebt worden. Es ist hier angedeutet worden, man könne sie mit Gewalt erzwingen; von andern, sie werde sich zum Teil von selbst ergeben, und letzteres von einer mir nahestehenden Seite. Wir erwarten dies nicht in dem Maße und glauben nicht, daß deutsche Fürsten in größerer Anzahl bereit sein werden, ihre jetzige Stellung mit der eines englischen Pairs zu vertauschen. Wir haben ihnen diese Zumutung niemals gemacht und beabsichtigen nicht, sie ihnen zu machen; noch weniger aber kann ich es als *Ihre* Aufgabe betrachten, auf die Gewalt, auf die Übermacht Preußens in diesem Bunde sich zu berufen, um eine Konzession zu erzwingen, die nicht freiwillig entgegen getragen wird. Eine solche Gewalt konnten wir am allerwenigsten gegen Bundesgenossen anwenden, die im Augenblicke der Gefahr treu zu uns gestanden haben; ebensowenig gegen die, mit denen wir soeben einen völkerrechtlichen Frieden auf ewig, wie wir hoffen — wie man das Wort auf dieser Erde zu gebrauchen pflegt — besiegelt haben. Die *Basis* dieses Verhältnisses soll nicht die *Gewalt* sein, weder den Fürsten, noch dem Volke gegenüber. Die *Basis* soll das *Vertrauen* zu der Vertragstreue Preußens sein, und dieses Vertrauen darf nicht erschüttert werden, so lange man uns die Vertragstreue hält.

Schwerer als die Einwendungen vom unitarischen Stand-

punkte, und ernster gemeint, sind meines Erachtens diejenigen vom partikularistischen. Unter Partikularismus denkt man sich sonst eine widerstrebende Dynastie, eine widerstrebende Kaste in irgend einem Staate, die sich der Herstellung gemeinsamer Einrichtungen aus Sonderinteressen entgegenstellt. Wir haben es heute mit einer neuen Spezies von Partikularismus zu tun, mit dem parlamentarischen Partikularismus. Früher hieß es vom dynastischen Standpunkte aus: „hie Waiblingen, hie Welf;" jetzt heißt es: „hie Landtag, hie Reichstag!" Das Recht, das der preußische Landtag hat, zu unseren Vereinbarungen hier „nein" zu sagen, es ist schon vorhin von anderer Seite hervorgehoben, und ich glaube es wird niemand ernstlich bestreiten, und sich dem gegenüber auf die Macht berufen. Dieses Recht hat ein jeder Landtag, so klein oder so groß er sein mag; denn wir wollen nicht in einer gewalttätigen, sondern in einer rechtlichen Gemeinschaft leben. Bis jetzt aber sind die Widersprüche der übrigen Landtage auf dieser Tribüne nicht in einer gleichen Weise angemeldet worden, wie die des preußischen Landtages, und zwar von Seiten, von denen es mich überrascht hat. Der Vertreter einer norddeutschen Republik begeistert sich plötzlich für die monarchische Verfassung Preußens. Ein katholischer Geistlicher stellt diese selbe Verfassung mit dem Heile seiner Seele an dem Leitfaden eines Bibelspruches auf dieselbe Höhe, und sprach zu uns in Ton und Worten, die tiefste Erschütterung darüber verratend, daß an dieser Verfassung auch nur ein Artikel geändert werden könnte, auf gesetzmäßigem Wege, wohlverstanden! Ich zweifle keinen Augenblick an der aufrichtigen Überzeugung, mit der diese Worte gesprochen wurden, aber überrascht hat es mich, daß Redner die Wirkung davon abschwächte durch einen scherzhaften Seitenhieb auf meine Person, „ich würde mir auch zu helfen wissen, wenn hier nichts zustande käme." Ob ich mir in diesem Falle zu helfen wüßte, das will ich hier unerörtert lassen; ich würde mir aber nicht helfen. Ich habe meinem Könige und Lande niemals den Dienst versagt; in einem solchen Falle aber würde ich ihn versagen, und würde denjenigen, die das

Chaos herbeigeführt haben, auch überlassen, den Weg aus dem Labyrinthe wieder herauszufinden."

Wir kommen in dem Kapitel „Bismarck über Reichsminister" auf das mit dieser Darstellung berührte Thema zurück.

Bei der Beratung des Twesten-Münster'schen Antrages „wegen Errichtung verantwortlicher Bundesministerien"[5]) behandelte Bismarck dasselbe Thema dann wie folgt: Ich hoffe, Sie tun mir die Ehre an, zu glauben, daß ich eben so sehr nach Befestigung der deutschen Verhältnisse strebe, wie Sie! Ich habe Gelegenheit gehabt, seit langen Jahren zu betätigen, daß mein Streben nach dieser Richtung hin aufrichtig und ehrlich ist. Es kann sein, daß Sie die deutsche Bewegung in der Art, wie sie zu behandeln ist, richtiger und sachverständiger beurteilen, als ich; ich kann aber nur nach meinem eignen Urteil gehen, und das beruht auf der Überzeugung, daß dieser Antrag für die Entwickelung der deutschen Bewegung ein nachteiliger ist, und daß es mir am allerliebsten gewesen wäre, er wäre garnicht gestellt worden und ich wäre nicht in die unbehagliche Notwendigkeit versetzt worden, mich darüber zu äußern, und ihm in einer Weise entgegenzutreten, die vielleicht meine Stellung bei Leuten, welche die Dinge weniger kennen, wie wir alle, in ein falsches Licht setzte, als wäre ich irgendwie Partikularist, und als wollte ich den Bund zu irgend welchen Nebenzwecken, als allein zu denen der vollsten, breitesten Entwickelung deutscher Wohlfahrt und Macht benutzen.

Ist denn überhaupt der Unitarismus die nützlichste und beste Gestaltung? Ist er es namentlich für Deutschland? Ist er historisch in Deutschland? Daß er das nicht ist, beweisen ja gerade die partikularistischen Bildungen, die sich in Deutschland nach allen Richtungen hin durchsetzen.

Das hat auch dahin geführt, daß der Deutsche sich nur in einem kleinerem Gebiete vollständig behaglich fühlt, und daß man nicht wohl daran tut, ihm von seinem häuslichen Behagen mehr zu nehmen, als absolut zum Zusammenhalten des Ganzen,

[5]) April 1869.

als zur Wirkung nach außen erforderlich ist. Dieser Partikularismus ist die Grundlage der Schwäche, aber auch nach einer Richtung hin die Grundlage der Blüte Deutschlands. Die kleinen Mittelpunkte haben ein Gemeingut von Bildung und Wohlstand in allen Teilen Deutschlands verbreitet, wie man es in einheitlich organisierten Ländern schwer findet. Die muß man bereist haben, zivilisierte und unzivilisierte, um zu erkennen, wie dort die Provinzen gegen den allgemeinen Mittelpunkt um Jahrhunderte im Rückstande bleiben. Die Fehler des Partikularismus, die Schwäche nach außen, die Zerrissenheit im Innern, die Hemmstricke für die Entwickelung von Handel und Verkehr, die hat der Bund im Prinzip vollständig durchschnitten, und sie vollständig zu beseitigen, ist seine Aufgabe! Lassen Sie ihm Zeit dazu! Er ist noch jung, er wird es zustande bringen, und wir werden dabei einträchtig zusammenwirken, zu einem positiven, und von der ganzen Nation, wenn es erreicht wird, dankend anerkannten Ziele.

Die Zentralisation ist mehr oder weniger eine Gewalttat, und ohne einen, wenigstens im Geiste der Verfassung, sich versündigenden Bruch kaum durchzuführen. Und ein solcher Bruch, mag er auch in der Form gedeckt oder gerechtfertigt erscheinen, hinterläßt Stellen, die innerlich bluten, und wie lange sie nachbluten, das weiß kein Mensch. Ich glaube, man soll sich in den germanischen Staaten nicht fragen, was kann, sondern was muß gemeinsam sein? Und dasjenige, was nicht gemeinsam zu sein braucht, das soll man der besonderen Entwickelung überlassen! Damit dient man der Freiheit, damit dient man der Wohlfahrt! Ich erinnere an die Bestrebungen, denen wir augenblicklich in Preußen huldigen. Wir suchen zu dezentralisieren, wir suchen provinzielle und lokale Selbständigkeit zu schaffen; warum sollten wir denn hier im Bunde gerade das Gegenteil davon tun? Hier, wo wir, ich will nicht sagen provinzielle, aber lokale Selbständigkeit haben, und Selbständigkeiten, die Deutschland zu großem Nutzen geworden sind. Wir haben von Sachsen beispielsweise vieles lernen können für unsere Verwaltung; wir haben

ähnliche Erfahrungen in Hannover gemacht, und ich freue mich dabei über einen Fortschritt in Preußen, über den, daß der Fluch der „hohen Meinung, womit der Mensch sich selbst betrügt", bei unserer näheren Bekanntschaft mit der Verwaltung der kleineren Staaten allmählich von uns abgenommen wird, und ich hoffe, wir werden ihn mit der Zeit ganz verlieren. Aber das sind Vorteile, die eben aus dem selbständigen Leben der kleinen Staaten hervorgehen, und uns um so weniger berechtigen, diesen selbständig gewachsenen Staatswesen den ihnen verfassungsgemäß zugesicherten Einfluß auf die Allgemeinheit gegen das Recht und gegen unsere Interessen zu verkümmern.

Ich gebe gern zu, daß die Bundesverfassung eine sehr unvollkommne ist; sie ist nicht bloß in der Eile zustande gekommen, sondern sie ist auch unter Verhältnissen zustande gekommen, in denen der Baugrund ein schwieriger war, wegen der Unebenheiten des Terrains, aber der doch absolut benutzt werden mußte. Wir können die Geschichte der Vergangenheit weder ungeschehen machen, noch können wir die Zukunft machen. Und das ist ein Mißverständnis, vor dem ich auch hier warnen möchte, daß wir uns nicht einbilden, wir können den Lauf der Zeit dadurch beschleunigen, daß wir unsere Uhren vorstellen. Die Geschichte können wir nicht machen, sondern nur abwarten, daß sie sich vollzieht."

Bismarck hat diese Stellungnahme zwischen Unitarismus und Partikularismus konsequent festgehalten. Die Souveränität des Reiches liegt nach ihm bei der Gesamtheit der Landesstaatsgewalten, die ihre Vertretung im Bundesrat haben. Übereinstimmende Beschlüsse des Reichstages und Bundesrats sind Gesetze, die der Kaiser zu verkünden hat. Dieser hat als Kaiser kein Veto. Fürst Bismarck hat deshalb gelegentlich gesagt, „daß die Reichsverfassung an republikanische Einrichtungen erinnere."

Jedenfalls wird es immer Aufgabe einer verständigen Reichspolitik sein, auch wo die Zuständigkeit des Reichs vernünftig erweitert wird, die Empfindlichkeit der Fürsten und Einzelstaaten zu schonen und selbst den Schein zu vermeiden,

als würden sie ohne Not zurückgedrängt. Es würde stets ein Fehler sein, wenn die Reichsregierung die Angelegenheiten nicht so zu leiten wüßte, daß die Führung der Geschäfte vom Bundesrat ausgeht, oder wenigstens auszugehen scheint. Der Bundesrat kann nachträglich zustimmen, schon weil er nicht ohne zwingende Not gegen den größten Bundesstaat stimmen wird. Aber das Gefühl, in einer Zwangslage zu handeln, kann noch lange nachwirken und schließlich zu ernsten Verstimmungen führen, die nicht erst nachteilig sind, wenn sie sich öffentlich äußern.

Als die zuverlässigste Stütze für den Zusammenhalt des Reiches hat Bismarck den wohlverstandenen Vorteil der deutschen Dynastien erkannt.[5a]) In früheren Zeiten widerstrebte jede Dynastie, ob groß oder klein, einer gemeinsamen, die Einzelrechte beschränkenden Institution und suchte in dem Chaos sich zu erhalten und ihren Besitz zu mehren, so gut sie konnte, indem sie in Zeiten der Not ein Unterkommen suchte, wo es sich finden ließ, wenn es auch bei dem schlimmsten Räuber an deutschem Gut und deutscher Ehre war. Bismarck hat die Fürsten gelehrt, daß sie mit einigen, der Gemeinsamkeit gebrachten Opfern doch ein recht ansehnliches, bequemes und gesichertes Dasein gewonnen haben, das viel weniger den Stürmen ausgesetzt ist, als in früherer Zeit, das aber allerdings nur zu behaupten ist durch eine den Entwickelungsbedürfnissen wie den materiellen und geistigen Gütern der Nation gewidmete, verständige Obsorge. Diese muß in die Hände einer Stelle gelegt werden, wo die maßgebenden Einflüsse sich vereinigen. So wird der Träger des Kanzleramtes zum Vertrauensmann der vereinigten Fürstlichkeiten, zum Ausgleicher zwischen der vereinigten Fürstenmacht nnd dem Bedürfnis der Nation.

Bei dem der deutschen Nation innewohnenden Partikularismus bringen die Fürsten ein nicht zu verachtendes Kapital an Einfluß mit, welches grundsätzlich und mit Sorgfalt zu schonen ist. Aber das einige Handeln der Fürsten beruht nicht nur auf

[5a]) cfr. „Preußische Jahrbücher," Septemberheft 1886.

den mechanischen Vorschriften der Verfassung, so unentbehrlich diese sind, und nicht allein auf den Abstimmungsregeln für den Bundesrat. Diesen Punkt hat Fürst Bismarck einmal mit dem allergrößten Nachdruck betont.

„Das einige Handeln beruht auf vertraulicher Verständigung, die undenkbar ist, wenn ein Bundesfürst sich mit Ministern umgibt, welche grundsätzlich entschlossen sind, dem Reiche nichts zu geben, als was nach dem Buchstaben der Reichsverfassung unvermeidlich ist."

Im allgemeinen hat Bismarck das berechtigte Selbstgefühl der deutschen Fürsten stets geschont und verteidigt. Hiervon gibt die Reichstagssitzung vom 17. November 1871 ein anschauliches Bild, als bei der zweiten Lesung des Gesetzes, betreffend die „Ausprägung von Geldmünzen", der Abg. Graf Münster beantragte, daß auf die Rückseite der Geldstücke nicht, wie vorgeschlagen, das Bildnis der einzelnen Landesfürsten, sondern stets das Bildnis des Kaisers geprägt werden solle. Dem Antrage widersprach Bismarck energisch, indem er unter anderem ausführte: „Wenn einer von Ihnen eine Überzeugung hat, sei sie auch mehr theoretischer als praktischer Bedeutung, wie diese, der Graf Münster Ausdruck gegeben hat, so hält nichts ihn ab, aufzutreten und dieser Überzeugung in Gestalt eines Antrages praktische Geltung zu geben. Die Folgen davon, wieviel sorgfältig gesponnene Fäden dadurch zerreißen, sind ihm vollkommen gleichgültig, und wenn er darauf aufmerksam gemacht wird, von dieser Stelle, so ist er berechtigt, zu antworten: das geht mich nichts an, ich rede nach meiner Überzeugung! Nun ich habe auch persönliche Überzeugungen und muß ihnen häufig Gewalt antun, und wenn ich es nicht täte, so würden wir in Frieden nicht so weit gekommen sein, wie wir gekommen sind. Wir Leute der Regierung haben nicht das Recht, beliebig nach unserer Überzeugung zu verfahren, sondern wir müssen uns die Wirkung vergegenwärtigen, die die ausgesprochene Überzeugung auf die politischen Dinge hat.... Wäre ich immer nach meiner Überzeugung gegangen, so würden wir vielleicht noch dastehen, wo wir vor

einem Jahre standen. . . . Wenn es sich um Interessen des Reiches handelt, durch die seine Einheit, seine Fertigkeit, sein Vorteil wirklich bedingt sind, dann habe ich ja auch gezeigt, daß die partikularistischen Bedenken unserer Bundesgenossen mich unter Umständen nicht abhalten bei unserer Abstimmung das Recht und die Majorität, die wir etwa im Bundesstaate haben, so weit geltend zu machen, als die Verfassung uns erlaubt, auch wenn die Grenze zweifelhaft ist, oder von anderer Seite bestritten wird. In dieser Frage aber einen politisch in hohem Grade verstimmenden Druck auf die Bundesgenossen auszuüben, dafür hat uns Gott die Macht, die Preußen in Deutschland angewiesen ist, nicht gegeben. . . . Es ist mir als Reichskanzler in keiner Weise gleichgültig, wie die verbündeten Monarchen, und namentlich die mächtigeren unter ihnen, persönlich gestimmt sind, und wem dies gleich ist, der ist ein Theoretiker. Ich muß mit diesen Stimmungen sehr sorgfältig rechnen; sie fallen sehr schwer ins Gewicht."

Mit dem Verfahren, unter den souveränen deutschen Fürstenfamilien die Einsicht zu verbreiten, daß in kluger Eintracht untereinander, bei redlichem Wirken im Rahmen der Reichsverfassung, auch das dynastische Heil der deutschen Fürsten und die beste Sicherung ihrer Zukunft liege, hat Fürst Bismarck vortreffliche Erfolge erzielt. In der großen Zahl geschickter Maßnahmen im Interesse des Reiches wird immer eine ausgezeichnete Stelle die Art und Weise einnehmen, wie der Fürst nach dem tragischen Tode des Königs von Bayern mit dem Prinz-Regenten ein enges Vertrauensverhältnis anknüpfte, das dann sein persönliches Erscheinen in München befestigte und der Besuch unseres jetzt regierenden Kaiserlichen Herrn besiegelte.

Das Bundespräsidium.

An der Spitze des Deutschen Reiches steht der König von Preußen, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt, und welchem das Präsidium des Bundes zusteht. Er übt die ihm nach der Reichsverfassung zustehenden Rechte „im Namen des Reiches“ aus, und seine Zuständigkeit bezieht sich teils auf die Gesetzgebung des Reiches, teils umfaßt sie ausgedehnte Regierungsrechte. Die Gesetzgebung wird durch den Bundesrat und den Reichstag gemeinschaftlich, und zwar dergestalt ausgeübt, daß zu jedem Reichsgesetze die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen erforderlich und ausreichend ist. Die Krone Preußen kann also ihr Teilnahmerecht an der gesetzgebenden Gewalt des Reiches regelmäßig durch Abgabe der ihr im Bundesrate zustehenden 17 Stimmen ausüben. In bezug auf die dem Kaiser als Inhaber des Bundespräsidiums zustehenden Regierungsrechte hat er das Recht und die Pflicht der Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben. Ein Recht, dem von dem Bundesrate und dem Reichstage beschlossenen Gesetze die Sanktion zu erteilen oder zu verweigern, hat der Kaiser nicht. Doch kann er in gewissen Fällen Neuerungen verhindern, indem er im Schoße des Bundesrates sein Veto dagegen einlegt. Bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen und die Kriegsmarine gibt, wenn im Bundesrate eine Meinungsverschiedenheit stattfindet, die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrecht-

erhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. Sodann können gegen den Widerspruch des Präsidiums vom Bundesrate keine Beschlüsse gefaßt werden, betreffend Abänderung der Gesetze über das Zollwesen, über die Besteuerung des im Reichsgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins und Bieres und aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Syrups, über den gegenseitigen Schutz gegen Hinterziehungen der in den einzelnen Bundesstaaten erhobenen Verbrauchsabgaben, sowie über die Maßregeln, welche in den Zollausschüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenze erforderlich sind.

Das Veto des Kaisers kam einmal bei folgender Angelegenheit zur Sprache. Als Bismarck entlassen war, tauchte die Version auf, schon Kaiser Wilhelm I. habe bereits den Rücktritt des Fürsten Bismarck erwogen und das letzte Abschiedsgesuch desselben sei daher nur sehr kühl und geschäftsmäßig abgelehnt worden. Bismarck ließ von Friedrichsruh aus durch die „Hamb. Nachr." darauf antworten:

„Das letzte Abschiedsgesuch des Kanzlers war vom Kaiser Wilhelm I. allerdings sehr kühl und einfach erledigt worden, und zwar aus dem Grunde, weil sowohl die Einreichung des Gesuches wie seine Erledigung vorher zwischen beiden verabredet worden war. Das Gesuch bildete in diesem Falle die Form, in welcher der Kaiser einem Bundesratsbeschluß widersprach, mit welchem Sr. Majestät nicht einverstanden war.

Der Kaiser hat in der Reichsverfassung kein ausgesprochenes Veto; er kann aber ein solches bis zu einem gewissen Grade faktisch üben, wenn er erklärt, keinen Kanzler zu finden, der zur Kontrasignation der Publikation bereit sei. Dieser Fall lag vor, und der betreffende Bundesratsbeschluß blieb ohne amtliche Folgen.

Das Ganze war ein politischer Schachzug von Kaiser und Kanzler, die dabei in völliger Übereinstimmung einem beiden unwillkommenen Bundesratsbeschluß erfolgreich entgegentraten. Jeder sachkundige Zeitungsleser wußte das seit Jahren."

Hierzu bemerkte die „Voss. Ztg.“: Es handle sich offenbar um das Abschiedsgesuch vom 6. April 1880, das der Kanzler einreichte, als der Bundesrat mit 30 gegen 28 Stimmen die Besteuerung der Postanweisungen ablehnte. Den Stempelsteuerentwurf ohne diese Steuer einzubringen, weigerte sich der Fürst. Er forderte seine Entlassung, die abgelehnt wurde. Der Bundesrat nahm seinen Beschluß zurück. An diese tatsächliche Mitteilung knüpfte das genannte Blatt sodann die folgende Bemerkung: „Daß der Kaiser und nicht Fürst Bismarck den Beschluß des Bundesrates als unannehmbar ansah, wird allenthalben überraschen. Ebenso muß man sich wundern, daß sich der Kaiser vorschreiben ließ, in welcher Form das Entlassungsgesuch abzulehnen sei. Derartigen „politischen Schachzügen“ ist Fürst Bismarck stets zugeneigt, Kaiser Wilhelm stets abgeneigt gewesen.“

In der Richtigstellung der „Hamb. Nachr.“ ist indessen nicht davon die Rede, daß der damalige Kanzler sich gestattet habe, seinem allergnädigsten Herrn sachlich oder formell das geringste vorzuschreiben. Nur einer Vereinbarung zwischen dem Kaiser und seinem obersten Ratgeber wurde gedacht, und daß eine solche der kaiserlichen Würde auf der einen, und der Stellung des Fürsten Bismarck auf der anderen Seite, nicht zuwider läuft, kann man zugeben.[6])

Gegen die von den „Hamb. Nachr.“ aufgestellte Theorie, daß der Kaiser ein Veto durch die Erklärung ersetzen kann, er könne keinen Kanzler finden, der die Verantwortung dafür übernähme, sind große Bedenken erhoben worden. Man betonte, der Kaiser könne keinen selbständigen Faktor in der Gesetzgebung des Reiches bilden, wie denn auch diejenigen Staatsrechtslehrer, die, wie Robert von Mohl, ihm das Recht einräumten, einem Beschlusse des Bundesrats seine Mitwirkung zu versagen, dies Recht nur auf den Fall der „Verfassungswidrigkeit“ beschränkten. Das kaiserliche Veto, wie es der erste Reichskanzler sich dachte, wäre im Grunde nichts anderes, als eine Deckung für die

[6]) cfr. „Berliner Neueste Nachrichten“ vom 3. September 1890.

Ministerdiktatur, der sich der Bundesrat schneller unterworfen habe, als nötig gewesen wäre.[7])

Zufolge der Bestimmung des Art. 11 der „Deutschen Reichsverfassung" steht dem Deutschen Kaiser das Recht zu, das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, und Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen. Was das Gesandtschaftsrecht betrifft, und zwar sowohl das aktive als das passive, so vertritt der Kaiser in internationaler Beziehung das Reich ausschließlich und ist mithin allein berechtigt, für das Reich einerseits die diplomatischen Vertreter bei fremden Staaten zu ernennen und zu beglaubigen und andererseits solche Vertreter auswärtiger Staaten zu empfangen.

Im Absatz 2 bestimmt Art. 11 der Reichsverfassung:

„Zur Erklärung des Krieges im Namen des Reiches ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt."

Die hierin liegende „Kommandogewalt" des Kaisers kam in der Sitzung des Reichstags vom 5. April 1883 zur Sprache. Der Abg. Richter hatte den Antrag gestellt: „Der Reichstag wolle beschließen, die Militärverwaltung aufzufordern, den Geschäftsbetrieb in Militärwerkstätten für Privatrechnung, den Handelsverkehr der Kantinen mit Zivilpersonen und die Verwendung von Pferden der Militärverwaltung für Lohnfuhrwerke zu untersagen." Gegen diesen Antrag lief an das Präsidium des Reichstages ein Schreiben des Reichskanzlers ein, worin gesagt war, daß „die Militärverwaltung des deutschen Heeres weder im Reichstage noch zu demselben eine Stellung habe, welche ihr die Empfangnahme und Befolgung von Aufforderungen des Reichstages ermöglichte. Jeden Gesetzesvorschlag und jede für den Bundesrat bestimmte Mitteilung des Reichstages werde der Reichskanzler bereitwilligst zur Kenntnis des Kaisers und zur Beratung des Bundesrats bringen, und, wenn eine solche Vorlage die Militärverwaltung

---

[7]) cfr. „Vossische Ztg." vom 4. September 1899.

betreffe, so würde deren Organ im Bundesrat die Gelegenheit haben, sich über dieselbe auszulassen." Kriegsminister Bronsart v. Schellendorf bezeichnete den Richterschen Antrag als einen Eingriff in die Kommandogewalt des Kaisers; wie überhaupt einzelne Seiten des Hauses die Tendenz zeigten, dieses Kommandorecht einzuschränken. Nachdem Richter dem Minister geantwortet hatte, die Kommandogewalt habe ihre verfassungsmäßige Grenze an dem Geldbewilligungsrecht des Reichstags, fuhr er fort: „das Schreiben des Reichskanzlers sei zwar der Form nach an den Reichstag, in Wahrheit aber an den Kriegsminister adressiert, der dadurch erinnert werden sollte, daß der Reichskanzler auch noch da sei, und daß im Reichstage nicht Dinge als dem Willen des Kaisers entsprechend vorgetragen werden sollten, für die er (der Reichskanzler) nicht als die dem Reichstage allein verantwortliche Person die Verantwortung übernehmen wollte." Der Minister wies dem gegenüber die Insinuation entschieden zurück, als ob der Reichskanzler in seinem Schreiben ihn habe zur Ordnung rufen wollen. „Da haben Sie doch einen sehr falschen Begriff von der Stellung des Reichskanzlers zu mir." Er stehe hier als Bundesbevollmächtigter und vertrete die Interessen des preußischen Militärkontingents, und darin werde er durch den Reichskanzler und dessen Verpflichtungen in keiner Weise beeinträchtigt.

Daß zwischen dem Kriegsminister und Bismarck keine Verschiedenheit in der Auffassung der schwebenden Frage herrschte, bewies nachfolgender aus dem Auswärtigen Amt stammender Artikel der „Provinzial-Correspondenz":

Mit dem Ausspruch: die Fragen der Kommandogewalt sind an der Stelle zu belassen, bei der sie ruhen, hat der Kriegsminister nicht nur den am 5. d. M.[8]) angestellten Versuch der Fortschrittspartei zur Durchlöcherung des § 43 des Reichs-Militärgesetzes zurückgewiesen, sondern ein für alle Mal die Schranke bezeichnet, welche dem Eindringen des parlamentarischen

[8]) 5. April 1883.

Parteiwesens in die inneren Angelegenheiten der Armee verfassungsmäßig gesetzt ist. Außerhalb dieser Schranke aber liegt die Mehrzahl der Materien, welche man bereits bei Gelegenheit der Etatsberatung vom Januar d. J.[9]) unter die Mehrheitsherrschaft zu ziehen unternommen hatte. Überblickt man den Gang der damals gepflogenen Verhandlungen und den Sinn der Auseinandersetzungen, durch welche der Bestand der Garde und der Kürassier-Regimenter, die Beförderungs- und Disziplinarverhältnisse der Armee und schließlich auch die auf die Schießübungen der einzelnen Truppenteile bezüglichen Anordnungen bemängelt wurden, und bringt man diese Erörterungen mit den Anträgen vom 5. April d. J.[10]) in Zusammenhang, so bleiben Zweifel daran nicht mehr übrig, daß es sich bei dem Vorgehen der fortschrittlichen Opposition um mehr als eine Kritik der Militärverwaltung, — daß es sich um einen förmlichen und systematischen Versuch handelte, die Kaiserliche Kommandogewalt einzuschränken.

Die große Zahl öffentlicher Proteste, welche das auf diesen Punkt gerichtete Vorhaben der Opposition hervorgerufen hat, bezeugt deutlich, wie die ungeheure Mehrheit der Nation über das Unternehmen denkt, die Grundlagen unserer ihrem innersten Wesen nach monarchischen Militärinstitutionen zu verrücken. Das deutsche Volk weiß, was gewisse Politiker nicht zu wissen, oder nicht wissen zu wollen scheinen: daß nach den Erfahrungen aller Länder und Zeiten die auf einen Willen gegründete Kommandogewalt für den Bestand geordneter Kriegseinrichtungen unentbehrlich ist, — daß diese Gewalt überall da als eine uneingeschränkte anzusehen ist, wo ihre Begrenzung nicht ausdrücklich ausgesprochen worden ist, und daß die deutsche Reichsverfassung dieselbe ausschließlich in die Hände des Kaisers gelegt hat. Durch die am 7. November 1867 erfolgte weitere Ausdehnung der preußischen Militärgesetzgebung ist für das geeinigte Reich der Standpunkt maßgebend geworden, welchen der verstorbene Kriegsminister von Roon vor mehr als zwanzig Jahren dahin

---

[9]) und [10]) 1883.

präcisierte, „daß alles, was von dem erlauchten Oberbefehlshaber der Armee direkt ausgehen muß, als da sind, allgemeine Befehle über den Dienst, über die Disciplin u. s. w., verfassungsmäßig überhaupt allein und unmittelbar von Sr. Majestät verfügt wird."

Diese Auffassung ist in der Reichsverfassung so deutlich zum Ausdruck gebracht worden, daß die einfache Erinnerung an gewisse Bestimmungen derselben zur Beseitigung aller Zweifel und Unklarheiten genügt; von den, bezüglich einzelner Teile des Reichs geltenden Separatvorschriften kann dabei abgesehen werden, da diese für die vorliegende Frage nicht in Betracht kommen. — Während das Verhältnis des Heerwesens zu den gesetzgebenden Gewalten rücksichtlich der Armeeverwaltung und der für diese erforderlichen Bewilligungen von demjenigen anderer Ressorts nicht wesentlich verschieden ist, sind in Gemäßheit der Artikel 61 und 63 der Reichsverfassung[11]) alle Fragen, die sich

---

[11]) Der sehr wichtige Artikel 63 der „R. V." lautet:

„Die gesamte Landmacht des Reichs wird ein einheitliches Heer bilden, welches in Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers steht.

Die Regimenter ꝛc. führen fortlaufende Nummern durch das ganze deutsche Heer. Für die Bekleidung sind die Grundfarben und der Schnitt der königlich preußischen Armee maßgebend. Dem betreffenden Kontingentsherrn bleibt es überlassen, die äußern Abzeichen (Kokarden ꝛc.) zu bestimmen.

Der Kaiser hat die Pflicht und das Recht, dafür Sorge zu tragen, daß innerhalb des deutschen Heeres alle Truppenteile vollzählig und kriegstüchtig vorhanden sind und daß Einheit in der Organisation und Formation, in Bewaffnung und Kommando, in der Ausbildung der Mannschaften, sowie in der Qualifikation der Offiziere hergestellt und erhalten wird. Zu diesem Behufe ist der Kaiser berechtigt, sich jederzeit durch Inspektionen von der Verfassung der einzelnen Kontingente zu überzeugen und die Abstellung der dabei vorgefundenen Mängel anzuordnen.

Der Kaiser bestimmt den Präsenzstand, die Gliederung und Einteilung der Kontingente des Reichsheeres, sowie die Organisation der Landwehr und hat das Recht, innerhalb des Bundesgebietes die Garnisonen zu bestimmen, sowie die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Teils des Reichsheeres anzuordnen.

Behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppenteile des deutschen Heeres sind die bezüglichen künftig ergehenden Anordnungen für die preußische Armee den Kommandeuren der übrigen Kontingente durch den Art. 8 Nr. 1 bezeichneten Ausschuß für das Landheer und die Festungen zur Nachachtung in geeigneter Weise mitzuteilen."

auf die einheitliche Organisation, die Vollzähligkeit und die Kriegstüchtigkeit der Truppenteile, die Qualifikation der Offiziere, die Ausbildung der Mannschaften u. s. w. beziehen, ausschließlich der Fürsorge des Kaisers überlassen. Das Heer steht nach ausdrücklicher Bestimmung der Verfassung „unter dem Befehl des Kaisers.“ —

Über die Bedeutung dieser Vorschrift haben bisher Meinungsverschiedenheiten nicht obgewaltet und auch nicht obwalten können. Gegenüber der Übereinstimmung, mit welcher Staatsrechtslehrer und Männer der politischen Praxis anerkannt haben, daß das Recht zum Erlaß von militärischen Verordnungen und von Vollzugsvorschriften zur Handhabung der Disziplin ausschließlich dem Kaiser als oberstem Kriegsherrn gebühre, stellt sich jedes Unternehmen, etwa die Abgrenzung von Befehlsbefugnissen der einzelnen Chargen oder anderes zum Gegenstande parlamentarischer Beschlußfassung zu machen, ebenso deutlich als unberechtigtes Eindringen in die Kaiserliche Prärogative dar, wie der seiner Zeit angestellte und mit allem Nachdruck zurückgewiesene Versuch, an der Formation der Armee zu rütteln, in die Beförderungsverhältnisse und in die Verwendung von Munition zu Ausbildungs- und Übungszwecken hineinzureden. Nach der Natur der Sache und nach dem Wortlaut und Sinn der Verfassung gebühren Bestimmungen über diese Materien dem Kaiser, und nur diesem allein. Dasselbe gilt von der Kontrole darüber, ob die Befehle des Kaisers in dem von ihm beabsichtigten Sinne ausgeführt werden. Er bedient sich hierfür da, wohin sein Auge persönlich nicht reicht, der von ihm gewählten Organe. Daß die unveränderte und uneingeschränkte Aufrechterhaltung dieser Prärogative des obersten Kriegsherrn durch das Interesse der nationalen Sicherheit ebenso gebieterisch gefordert wird, wie durch dasjenige der Armee und der Krone, braucht in unsern Tagen kaum noch ausdrücklich gesagt zu werden. Die Unentbehrlichkeit einer die Selbständigkeit der Armee schützenden Grenze steht in der Meinung der Nation so unerschütterlich fest, daß alle auf Verrückung dieser Grenze abzielenden Bemühungen

niemals Anklang finden werden. Auf keinem anderen Gebiete ist die Erhaltung des nationalen Besitzstandes so direkt von der Erhaltung des monarchischen Charakters unserer Institutionen bedingt, wie auf dem militärischen: eine Auslieferung dieses Gebiets an das Belieben wechselnder Mehrheiten ist durch den Willen der Nation ebenso vollständig ausgeschlossen, wie durch das unzweifelhafte Recht des Kaisers und durch die Geschichte und Tradition der Armee. Von der Stunde, in welcher die Kommandogewalt des erlauchten obersten Kriegsherrn eine Einschränkung erführe, würde nicht nur das Selbstvertrauen der Armee, sondern zugleich das Vertrauen des Volkes zu dieser Armee gefährdet sein, die als Schöpfung der an die Spitze des Deutschen Reichs getretenen preußischen Könige eine Weltstellung erobert hat, von der sie sich nicht wieder verdrängen lassen wird.

Sehr eingehend spricht sich Fürst Bismarck bei der zweiten Beratung des Reichshaushaltsetats am 29. November 1881 über die Stellung des Kaisers im Deutschen Reich aus, und die amtliche „Provinzial-Correspondenz" nahm besondere Veranlassung, diese Ausführungen zu reproduzieren.

Fürst Bismarck sagte: „Ich bin weder Reaktionär noch Absolutist, ich halte den Absolutismus für eine unmögliche Sache; aber ich halte mich an unsere geschriebenen Verfassungen, die wir in Deutschland und in Preußen besitzen, die mir genügen, die aber von dem parlamentarischen System, wie es dem Herrn Vorredner (Hänel) vorschwebt, nichts enthalten. Die Politik, die da getrieben wird im Reiche, ist von mir als Reichskanzler zu verantworten, aber sie bleibt deshalb doch die Politik des Kaisers; ich vertrete die Politik des Kaisers, bin verantwortlich für dieselbe, und der sachliche Kampf gegen die Politik des Kaisers wird mich immer bereit finden, diese Vertretung zur Wahrheit zu machen und die Verantwortlichkeit für die Politik des Kaisers zu übernehmen. Ihr (der Fortschrittspartei) Prinzip aber ist insofern nicht das monarchische, als dem, was der Herr Vorredner unter „wahrem Konstitutionalismus" versteht, zur

ersten Grundlage das kluge Wort dient, welches die englische Aristokratie nach der großen Revolution, um ihre Herrschaft zu befestigen, erfunden hat: „Der König kann nicht Unrecht tun“. Dann kann der König aber garnichts tun, wenn er kein Unrecht tun kann; den König mundtot zu machen, den König als eine Waffe für die Erhaltung der Herrschaft der englischen Aristokratie zu ihrer Verfügung zu behalten, ihn zu sequestrieren, das ist der Sinn davon. In England hat sich diese Tradition entwickeln können, bei uns aber ist es nicht möglich; wir unterscheiden uns von England dadurch, daß wir eine geschriebene Verfassung haben, die ganz klar die Rechte des Königs und Kaisers in Deutschland und Preußen, in Bayern und Sachsen, in Württemberg und in allen übrigen Staaten definiert, und daran allein habe ich mich zu halten. Danach muß ich erklären, daß ich auf dem Standpunkt durchaus nicht stehe, als ob der Kaiser im Deutschen Reiche nicht zu seinem Volke sprechen dürfte, nicht zur Nation. Daß ich mich mit meiner Namensunterschrift als verantwortlich einstelle, daß ich bereit bin, die Meinung, die der Kaiser ausspricht, zu vertreten, das ändert an der Tatsache garnichts, daß dies die berechtigte, verfassungsmäßige Äußerung des Kaisers ist. Es heißt in der Verfassung: der Kaiser macht Anordnungen und Verfügungen, und in solchen besteht eben die kaiserliche Politik im ganzen, und für diese habe ich die Verantwortlichkeit zu tragen und trage sie gern, weil meine Überzeugungen mit der meines hohen Herrn durch langjähriges Zusammenleben und von Hause aus, schon vor dem vereinigten Landtag von 1847, wesentlich zusammenfielen. Es bedurfte für mich nicht einmal des Gefühls des Untertanen gegenüber seinem hundertjährig angestammten Herrscher, um mich dem kaiserlichen Gedanken zu beugen. Das Verhältnis ist durch die Verfassung das, daß die Politik des Kaisers nicht ins Leben treten kann, wenn der Kanzler nicht durch seine Kontrasignatur die Verantwortlichkeit dafür übernimmt. Wenn der Kaiser einen Kanzler hat, der das, was die kaiserliche Politik ist, nicht kontrasignieren will, so kann er ihn jeden Tag entlassen. Der Kaiser hat eine

viel freiere Verfügung als der Kanzler, der von dem Willen des Kaisers abhängig ist. Ich kann keinen Antrag einbringen, für den ich nicht die kaiserliche Unterschrift habe; und wenn Sie glauben, daß diese Unterschrift immer leicht zu haben ist, so sind Sie in einem großen Irrtum. Ich vertrete die Kaiserliche Politik, und ich bin bei den vielen Äußerungen, die über die Kaiserliche Botschaft gefallen sind, nicht zum Wort gekommen, deshalb konstatiere ich erst hier meine Überzeugung: es wird Ihnen nicht gelingen, dem Kaiser Wilhelm im Deutschen Reich zu verbieten, daß er zu seinem Volke spricht, den Kaiser Wilhelm nach 20 Jahren unserer Geschichte mundtot zu machen, — das ist ein ganz vergebliches Beginnen. Wie wollen Sie dem Monarchen, der auf seine Verantwortung und Gefahr die nationale Politik gemacht hat, die Möglichkeit abschneiden, eine eigene Überzeugung zu haben und, wenn er sie hat, sie auszusprechen; wie wollen Sie einem Könige verbieten, über die Geschicke des Landes, welches er regiert, eine eigene Meinung zu haben und sie zu äußern? Wenn die andere Ansicht richtig wäre, so wäre es gleichgültig, wer regierte. Wo kommt es denn in Preußen her, daß die Regierung des hochseligen Königs nach ganz anderen Prinzipien geleitet wurde als die des jetzigen, wenn nicht eine Königliche, eine monarchische Politik der ganzen Sache erst den Trieb und Stempel aufdrückte. Glauben Sie doch nicht, daß ich Ihnen diene. Ich diene dem Kaiser, dem festen Punkte, den Sie anerkennen; das ist der Beweggrund, welcher mich 1862 unter sehr schwierigen Verhältnissen, unter großen Bedrohungen meiner persönlichen Sicherheit, meines Vermögens — ich meine gesetzlichen Bedrohungen — in den Dienst gezogen hat, als ich sah, mein angestammter Herr brauchte einen Diener und fand ihn nicht; da habe ich gesagt: hier bin ich. Ich fand Keinen, der es mir vormachen wollte, und sehr wenige, die es mit mir haben versuchen wollen. Es ist dasselbe Prinzip der angeborenen Untertanen- und Vasallentreue und Dienstbereitschaft, die mich vor 20 Jahren bewogen, alle übrigen Rücksichten beiseite zu lassen und dem König mich zu Diensten zu stellen. Das ist

auch noch heute die Basis meiner Politik. Diese Gesinnung — ich hoffe nicht, daß sie mit mir ausstirbt, aber so lange ich lebe, wird es einen Royalisten und einen sicheren Diener des Kaisers geben. Der Herr Vorredner sagt, ich hätte dem Volk das Ohr des Kaisers verschlossen. Glauben Sie doch nicht, daß der Kaiser ein Mann ist, der sich die Ohren zuhalten läßt von einem andern; der Kaiser kennt vollkommen die Situation, kennt vollkommen die Gefahren, die ihm von der extremen Entwicklung des Liberalismus drohen, er hat mit zu offenen Augen die 85 Jahre seines Lebens die Verhältnisse beobachtet. Außerdem haben Sie ja das große Sprachrohr hier; warum —, anstatt meine Person zu kritisieren, stellen die Herren denn nicht Anträge öffentlich? Sie könnten eine Adresse an Se. Majestät beantragen, Sie könnten einen Antrag hier einbringen, der Kaiser möge diesen unheilvollen Kanzler, der seine Ohren dem Volke verschließt, entlassen. Ich will den Antrag mit Vergnügen befördern, will einer der Herren eine Adresse einreichen, ich will sein Introdukteur sein, Sie sollen meiner Unterstützung nicht entbehren, wenn Sie glauben, daß der Kaiser die Wahrheit nicht erfährt. Ja, in der öffentlichen Presse da macht sich das ganz schön, „das Ohr des Kaisers dem Volke verschließen". Der Kaiser liest die Verhandlungen, — da reden Sie doch nicht davon, daß ich dem Kaiser das Ohr verschließe; so weit reicht meine Macht nicht."

Die Stellung des Kaisers zu Krieg und Frieden kam nach Bismarcks Tode in der öffentlichen Meinung eingehend zur Erörterung gelegentlich der chinesischen Wirren. Unter den bezüglichen Preßäußerungen war ein Artikel des „Berliner Tageblatt" besonders beachtenswert. Obwohl diese Auslassung zeitlich über den Rahmen unseres Buches hinausgeht, wollen wir doch, abschließend, den nachstehenden Passus folgen lassen.

„Wenn eine Kriegserklärung an China zu erlassen wäre, die formell nicht erfolgt ist und auch schwer erfolgen konnte, weil man nicht wußte, an welchen Adressaten sie abgehen sollte, so wäre es für den Kaiser geboten, die Zustimmung des Bundesrates hierfür einzuholen. Es könnte auf den ersten Blick scheinen,

als träfe durch die Angriffe gegen die deutsche Gesandtschaft in Peking die Voraussetzung des Artikels 11 der Verfassung zu, welche dem Kaiser persönlich und ohne die Zustimmung des Bundesrats die Kriegserklärung namens des Reiches gestattet, wenn „ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt". Man könnte deduzieren: Gesandtschaften sind exterritorial, sie gehören zu dem Gebiete des Staates, den sie vertreten, also ist der Angriff auf eine solche Behausung ein Angriff auf das Bundesgebiet. Das wäre ein Irrtum, weil der erste Artikel des deutschen Grundgesetzes genau angibt, was unter Bundesgebiet zu verstehen ist. Es besteht aus den einzeln angeführten Staaten, die das Reich gebildet haben, und aus Elsaß-Lothringen. Gesandtschaften, Schutzgebiete, Schiffe (schwimmendes Territorium) gehören nicht unter denjenigen Begriff, den die Verfassung als Bundesgebiet bezeichnet.

So lange nicht nach erteilter Zustimmung des Bundesrates in den amtlichen Formen der Krieg erklärt und dem chinesischen Gesandten in Berlin die Pässe zugestellt sind, liegt der Fall des Artikels 3 der Verfassung vor, wonach dem Auslande gegenüber alle Deutschen gleichmäßig Anspruch auf den Schutz des Reiches haben. Diesen Schutz hat der Kaiser zu gewähren, da er allein befugt ist, völkerrechtlich das Reich zu vertreten. In diesem Sinne scheint uns auch seine Ansprache an die abgehenden Soldaten gemeint zu sein, in welcher er Sühne und Rache für die an dem Vertreter des Reiches in Peking verübte Mordtat verlangt."

Präsidialvorlagen.

Man unterscheidet bekanntlich Anträge, die dem Bundesrat vom Reichskanzler, als sogenannte Präsidialvorlagen und solche, die dem Bundesrat als preußische Anträge zugehen. Im Herbst 1892 gab es einen heißen Kampf zwischen den Parteien, als es hieß: die Militärvorlage sei dem preußischen Ministerium nur zur Kenntnisnahme, nicht zur Beurteilung mitgeteilt worden. In einem Teil der Presse, insbesondere der „National-Zeitung", wurde über dieses Verfahren lebhaft Klage geführt.

In der „Nordd. Allgem. Ztg." wurde darauf geantwortet:

„Es ist diesmal nicht anders verfahren worden, wie seither bei allen Militärvorlagen. Hat der preußische Kriegsminister die Genehmigung Sr. Majestät des Kaisers zur Ausarbeitung eines eingreifenden Militärgesetzes, so setzt er sich zunächst mit den übrigen deutschen Kriegsministern in Verbindung, um deren Ansichten und Wünsche kennen zu lernen. Ist seine Arbeit soweit gereift, daß sich übersehen läßt, ob und welche finanzielle Wirkung sie haben würde, so tritt er mit dem Reichsschatzamt in Verkehr, welches nun seinerseits in wichtigen Fällen ebenfalls zunächst die Verständigung mit den korrespondierenden Finanzbehörden der Einzelstaaten durch schriftlichen Verkehr oder durch mündliche Rücksprache zu suchen pflegt. Ist dann ein Einverständnis erzielt, oder ein Entschluß gefaßt, so wird die Genehmigung des Kaisers zur Einbringung der Vorlage in den Bundesrat als Präsidialvorlage durch den Reichskanzler erbeten."

Diese Erklärung fand jedoch in Friedrichsruh den entschiedensten Widerspruch. Fürst Bismarck ließ durch die „Hamburger Nachrichten“ entgegnen:

„In allen ihren Teilen ist diese Darstellung, namentlich in ihrer Bezugnahme auf die Vergangenheit, irrtümlich. Das preußische Kriegsministerium ist an sich keine Reichsbehörde und kein Organ des Reichs. Wenn das Reich überhaupt einen Kriegsminister hat, so kann das theoretisch nur der Reichskanzler sein, der alleinige verantwortliche Reichsminister. Und der Reichskanzler kann, genau genommen, in dieser Eigenschaft nicht einmal nach dem Gesetze vom 17. März 1878 reichsgesetzlich vertreten werden, da der preußische Kriegsminister zu den „Vorständen der dem Reichskanzler untergeordneten „obersten Reichsbehörden“ nicht gerechnet werden kann. Die Schwierigkeiten, welche aus dieser staatsrechtlichen Situation für die Reichsgeschäfte hervorgehen konnten, sind in der Vergangenheit durch die persönlichen Beziehungen zwischen dem Reichskanzler und dem jeweiligen preußischen Kriegsminister jederzeit mit Erfolg überwunden worden, und Friktionen, welche dadurch gelegentlich entstanden, daß die Freiheit der kollegialischen Beziehungen des Ministeriums durch vorgängige Feststellung der königlichen Willensmeinung von seiten der Militärverwaltung beschränkt worden war, haben stets rechtzeitig ihre Erledigung im persönlichen Sinne gefunden. Postalische Fragen und andere analoge, der Reichsverwaltung ausschließlich zustehende Gebiete, lassen eine technische Vorbereitung durch die kompetenten Reichsbehörden ebenso natürlich erscheinen, wie auf militärischem Gebiete die preußische Vorbereitung, da im Militär die Schwerkraft der Verwaltung nicht in Reichsbehörden, sondern im preußischen Ministerium liegt.... Von dieser Praxis ist so gut wie niemals abgewichen worden; in den wenigen Fällen, wo es ausschließlich geschah, ist auf reichskanzlerisches Einschreiten jederzeit die Remedur durch Anerkennung des Grundsatzes erfolgt, daß zur Nachsuchung der Allerhöchsten prinzipiellen Genehmigung einer Änderung in der Gesetzgebung das Votum nicht nur des

Reichskanzlers und des Ministerpräsidenten, sondern auch das des preußischen Staatsministeriums zu den Unterlagen gehörte, welche dem Könige für die Allerhöchste Entschließung über die Genehmigung der Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes zu unterbreiten wären. . . .“

Im weiteren Verlauf dieser Ausführung wurden überhaupt Bedenken gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von „Präsidialvorlagen“ geltend gemacht, weil „Präsidialanträge im engeren Sinne, die der Reichskanzler als solcher ohne Rücksicht auf seine Eigenschaft als preußischer Bevollmächtigter stellen könnte, in keinem Artikel der Reichsverfassung eine Unterlage finden.“ Letzteres ist richtig[12]); aber aus der tatsächlichen Entwickelung einer Reichsregierung hat sich auch als Konsequenz die Einbringung von Vorlagen derselben ergeben. In den „Hamb. Nachr.“ wurde dann auch wenigstens eine Unterscheidung gemacht:

„Ihre (der Präsidialvorlagen) Berechtigung ist praktisch nicht anfechtbar, wenn sie sich ausschließlich auf die Fortentwickelung und auf zweifellose Konsequenzen der bestehenden Einrichtungen und Gesetze beziehen; sie können dann als eine natürliche Konsequenz der „Geschäftsleitung“ angesehen werden, die dem Vorsitzenden im Bundesrate, dem Reichskanzler nach Art. 15 der Reichsverfassung zusteht.[13]) Eingreifende neue Gesetze würden aber unserer Ansicht nach durch Präsidialvorlage nicht eingebracht werden können, und wurden es früher nicht. Nach Art. 7 der Reichsverfassung ist „jedes Bundesglied befugt, Vorschläge zu machen und in Vorschlag zu bringen.“ Bundesglied aber ist nicht der Kaiser, sondern Preußen, und bei den durch den preußischen Bevollmächtigten zum Bundesrate, gleichviel, ob

[12]) cfr. „National-Ztg.“ vom 11. 10. 92.

[13]) Art. 15 der „R. V.“ lautet:

„Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist.

Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.“

der Kanzler selbst es war oder nicht, früher eingebrachten Gesetzvorlagen glauben wir nicht, daß sie als „Präsidialvorlagen" jemals bezeichnet worden sind, und wenn es geschehen wäre, so läge darin eine stilistische Vorliebe, welche ohne Einfluß auf verfassungsmäßige Einrichtungen bleibt. Wir glauben aber kaum, daß das Wort „Präsidialvorlage" in der Vergangenheit der bundesrätlichen Gesetzgebung Bürgerrecht gewonnen hat."

Der Artikel in den „Hamb. Nachrichten" wendete sich weiter dem Anteil des preußischen Staatsministeriums bei der Vorbereitung wichtiger Reichstagsvorlagen zu und bemerkt:

„Die Abgabe der preußischen Stimme über das neue Militärgesetz ist abhängig von der Instruktion, welche der preußische Minister der auswärtigen Angelegenheiten der preußischen Stimmführung zuteil werden läßt, nachdem er sich überzeugt hat, daß er dabei im Sinne der Mehrheit des Staatsministeriums verfährt, falls er nicht entschlossen ist, das geschäftliche Band mit seinen Kollegen zu lösen. Der Satz, daß der König von Preußen als Kaiser keine Vorlage genehmigen werde, von der er nicht sicher ist, daß er seine Stimme im Bundesrate dafür im Einklange mit seinem Staatsministerium werde abgeben lassen, würde doch nur dann unzutreffend sein, wenn der König sich überhaupt von seinem Ministerium loszusagen, oder dasselbe zu ignorieren entschlossen ist. Der König von Preußen kann seine Stimme nicht gegen eine Vorlage abgeben lassen, die er als Kaiser genehmigt hat; er wird zweifellos das Bedürfnis haben, sein Ministerium zu hören, bevor er als Kaiser das preußische Votum präjudiziert."

An „ministerielle Verstimmungen" glaubte der Verfasser des Artikels in den „Hamb. Nachr." nicht, weil „der Reichskanzler als preußischer Bevollmächtigter im Bundesrate nur nach den Instruktionen des preußischen Staatsministeriums abstimmen kann und deshalb in der Notwendigkeit ist, des Einverständnisses seiner Kollegen sich vorher vergewissert zu haben." Die „Hamb. Nachr." wandten sich weiter gegen die „Köln. Ztg.", welche das eingeschlagene Verfahren verteidigt hatte.

„Die „Köln. Ztg." sagt über den vorliegenden Fall, es sei selbstverständlich, daß alle Reichsgesetze, zu denen auch die Militärvorlage gehört, in erster Linie von den Reichsbehörden bearbeitet würden. Welche Reichsbehörden haben dem Verfasser dabei wohl vorgeschwebt? Eigentliche militärische Reichsbehörden existieren nicht; die Leitung der Reichsmilitärsachen liegt, soweit sie nicht der Reichskanzler für sich in Anspruch nimmt, der dazu nur die Reichskanzlei zur unmittelbaren Verfügung haben würde, in den Händen des preußischen Kriegsministeriums, das keine Reichsbehörde ist. Der offiziöse Artikel der „Köln. Ztg." fürchtet, daß „die Grundlagen der Reichsverfassung in Frage gestellt werden würden, wenn es Sitte werden sollte, daß der Reichskanzler sich vor der Einbringung der Gesetzentwürfe in den Bundesrat vorweg unter der Hand etwa die Stimmen Preußens und Bayerns sichern würde." Nun, wir können dagegen aus zweifellosen Quellen versichern, daß diese Sitte seit zwanzig Jahren besteht .... Wenn die Köln. Ztg. — und ähnlich drücken sich offiziöse Stimmen im „Hamb. Correspondenten" aus — Recht hätte, mit ihren staatsrechtlichen Deduktionen über unsere Gesetzvorbereitungen, so würden wir die Besorgnis nicht unterdrücken können, daß die Disziplinarverhältnisse im obersten Reichsdienst eine Lockerung und die verfassungsmäßigen Kompetenzen der einzelnen Behörden eine Verdunkelung erlitten haben, welche für die weitere Entwickelung unseres Verfassungsrechts im Reiche und in Preußen schädliche Nachwirkungen haben könnte."

In die Erörterung über die Stellung des deutschen Kaisers zum Könige von Preußen[14]) trat noch einmal, nachdem der Stoff in zahllosen Reden und Gegenreden durchgearbeitet worden war, Fürst **Bismarck**, und erleuchtete mit seiner glänzenden Sachkenntnis und praktischen Erfahrung das schwierige Thema. Der illustre Inspirator der „Hamb. Nachr." knüpfte seine Darlegung an den Artikel der „Pol. Corresp." über die Präsidial-Anträge

---

[14]) cfr. „Berl. Neueste Nachrichten" vom 18. Oktober 1892.

und die Scheidung zwischen Kaiser und König an. Ursprünglich habe es sicher nicht in der Absicht der Verfassungsgeber gelegen, eine solche Scheidung überhaupt zu statuieren. Nach dem ersten Verfassungsentwurfe für den Norddeutschen Bund sollte der Bundeskanzler keine ministerielle Stellung haben, sondern die eines Untergebenen des preußischen Ministers der auswärtigen Angelegenheiten erhalten, gewissermaßen ein preußischer Unterstaatssekretär für deutsche Sachen; in voller Verkörperung der Bestrebungen, Deutschland unter „preußischer Führung" zu einigen. Bei der Verfassungsrevision habe dann der Reichstag die Form für den Ausdruck dieses Gedankens dahin modifiziert, daß der Kanzler des Norddeutschen Bundes die ministerielle Verantwortlichkeit für die Anordnungen des Königs von Preußen in Ausübung des Präsidiums zu übernehmen hätte. Die Folge davon wäre gewesen, daß Graf Bismarck unter solchen Umständen glaubte, als preußischer Ministerpräsident das Kanzleramt selbst übernehmen zu müssen, da er mit einem Unterstaatssekretär, der die Präsidialverordnungen des Königs in deutschen Angelegenheiten selbständig kontrasignieren könne, die Verantwortlichkeit für die preußische Politik nicht dauernd zu tragen vermöge. Seitdem sei die Verantwortlichkeit für die preußischen Anordnungen des Bundespräsidiums und später des Kaisers mit der des preußischen Ministers des gesamten Auswärtigen in einer Hand vereinigt geblieben. Der vorübergehende Versuch, 1872 die Verantwortlichkeit für Preußen dem Kriegsminister Grafen Roon als Ministerpräsidenten zu übertragen, die für das Reich aber dem Kanzler zu belassen, hat sich nach dem Eindruck aller Beteiligten nicht bewährt, und sowohl Graf Roon wie seine preußischen Kollegen hätten einstimmig die Rückkehr zu der Personalunion beider Verantwortlichkeiten verlangt. Der Versuch der Trennung sei erst 1892, also nach 20 Jahren erneuert worden, und an sich unter schwierigeren Umständen, indem 1872 die Fühlung, welche der Reichskanzler Fürst Bismarck nach Niederlegung des Präsidiums dennoch mit den preußischen Staatsministern behielt, zweifellos eine engere und intimere geblieben

sei, als sie heute, unter analogen Verhältnissen, sein würde, weil letzteren nicht eine so langjährige und erfolgreiche gemeinsame Arbeit vorhergegangen sei wie 1872. Im Interesse des Reichs liege es aber, daß die Beziehungen beider Verantwortlichkeiten, der kaiserlichen und der königlichen, möglichst enge bleiben, und die Mitgliedschaft des Reichskanzlers als Minister des Auswärtigen, ebenso wie die dualistische Stellung des preußischen Kriegsministers erleichterten nicht nur, sondern geböten die Intimität, wenn nicht die Identität der Politik beider.

Jede Änderung der bisherigen Gepflogenheit, durch welche die Verschiedenheit zwischen den kaiserlichen und den königlichen ministeriellen Verantwortlichkeiten verschärft und vertieft werde, bleibe ein Schaden für das Reich. Der Kaiser, losgelöst von Preußen, wäre ein Kaiser ohne Hausmacht. Was das zu bedeuten habe, wisse man aus der Geschichte, und die Kaiserkrone sei communi consensu dem Könige von Preußen zuerkannt worden, weil er der mächtigste unter den Verbündeten war. Wenn Wilhelm I. nicht König von Preußen, sondern von Sachsen oder Bayern gewesen wäre, so wäre ungeachtet seiner hervorragenden Persönlichkeit die Kaiserwahl auf ihn nicht gefallen. Ein Kaiser, losgelöst von jeder Hausmacht, stehe an der Spitze seiner Beamten und der Verfassungsparagraphen; er werde zum bureaukratischen Begriff, wenn er vom preußischen Königtum getrennt und ihm die Konkurrenz gegenüberstehend gedacht werden solle. In dem Könige von Preußen hätten die verbündeten Monarchen dem mächtigsten unter ihnen das gemeinsame Präsidium mit dem Kaisertitel in Versailles übertragen, aber nicht in dem von der „Pol. Korr." wie folgt behaupteten Sinne:

„Das preußische Ministerium kann, wenn die Instruktion für die preußischen Bevollmächtigten festgestellt wird, Stellung gegen den Kanzler nehmen, wenn ihm dies nötiger scheint. Der König kann sein Staatsministerium ermächtigen, die preußischen Bevollmächtigten mit einer antipräsidialen Instruktion zu versehen. Der Kaiser aber kann sich vorbehalten, wenn Preußen

im Bundesrat überstimmt wird, den Beschluß der Majorität zu vollziehen. Das kann nur dem verkehrt erscheinen, der den Geist unserer nun einmal infolge der deutschen Geschichte verwickelten Institutionen nicht begreifen will. Solche Konflikte zwischen Kaiser und König, die nur ausgetragen werden können, wenn der preußische Partikularismus und der Reichs-Universalismus sich frei gegen einander aussprechen, sind sehr wohl denkbar. Der Gedanke, jede kaiserliche Aktion von dem preußischen Staatsministerium abhängig zu machen, ist ebenso rechtswidrig der Wirkung nach, als verfassungswidrig dem Reichsrecht nach."

Das wäre ein von Preußen losgelöstes, mit dem preußischen Staate unter Umständen in Konkurrenz und Konflikt gedachtes, theoretisches Kaisertum. Die Bismarck'sche Betrachtung schließt mit den Sätzen:

„Es erfüllt uns mit Besorgnis, wenn die Inspirationen der offiziösen Presse, die doch mit maßgebenden Kreisen Berührung haben müsse, dahin ausfallen, daß unser preußisch-deutsches Gemeinwesen als ein zwiespältiges angesehen werden soll, lediglich verbunden durch eine Personalunion, wie etwa Österreich-Ungarn, oder Schweden und Norwegen, aber mit der Möglichkeit divergierender Verantwortlichkeiten verschiedener ministerieller Potenzen für denselben gemeinsamen Monarchen. Will man das Reich schädigen, so kann das unter anderem auch durch Verstärkung der Preußen und das Reich von einander trennenden Elemente und Begriffe recht wirksam geschehen."

Das Staatsministerium hat die Aufgabe, die Instruktion für den Stimmführer Preußens im Bundesrate auszuarbeiten. Auch wenn der Entwurf als Präsidialvorlage an den Bundesrat kommt, so steht doch fest, daß das Präsidium nur ein Recht der Krone Preußen, eine Präsidialvorlage, also eine unter Verantwortlichkeit des preußischen Staatsministeriums ergehende Vorlage Preußens an den Bundesrat ist und bleibt. Das Staatsministerium wird aber die Instruktion kaum anfertigen können, wenn es materiell mit dem Entwurf garnicht befaßt,

sondern nur zur Kenntnisnahme zugelassen wird. Und dann würden nach Art. 7 der Reichsverfassung die nicht instruierten Stimmen nicht gezählt werden. Hat denn Fürst Bismarck auf den sich der offiziöse Verteidiger des Reichskanzlers Graf Caprivi berief, die Auffassung bestätigt, die sich in des letzteren Verhalten dokumentierte? Durchaus nicht. Denn Fürst Bismarck betonte am 19. April 1871 nachdrücklich im Reichstage den Gegensatz, der in den Voten des nach der Erfurter Verfassung gedachten Staatenhauses und denen des Bundesrates liege. Dort wäre nicht nach Instruktionen sondern nach der persönlichen Überzeugung des Mitgliedes gestimmt worden. Die Stimme im heutigen Bundesrat sei dagegen ein Destillat aller im öffentlichen Leben des betreffenden Staates, welcher stimme, mitwirkenden Kraft. In dem Votum liege die Diagonale aller Kräfte, die in dem betreffenden Staate tätig sind, um das Staatswesen zu bilden.[15])

Könnte das Votum Preußens in der Militärvorlage diese Achtung beanspruchen, wenn weder das Staatsministerium noch der Landtag bei der Vorbereitung des Entwurfes gehört ist, wenn aus all' den Kräften, die zum öffentlichen Leben in Preußen mitwirken, garnichts destilliert, sondern der Entwurf nur das Destillat des Reichskanzlers und des Kriegsministers und ihrer militärischen Gehilfen ist? Fürst Bismarck ging noch weiter in seiner Anschauung von dem notwendigen Einflusse des preußischen Staatsministeriums auf die Reichsgesetzgebung. Er erklärte am 27. März 1867 wörtlich, „daß es nicht denkbar sei, daß in wichtigen Angelegenheiten, z. B. bei neuen Gesetzen, die Stimme im Bundesrate abgegeben werde, ohne die übrigen in Preußen verantwortlichen Ressortchefs zu fragen.“ Jede Regierung eines Einzelstaates bleibe für die Art verantwortlich, wie ihre Stimme im Bundesrate abgegeben werde. Das gleiche erklärte er am 15. Januar 1872: „Das ist außer Zweifel, daß jede Regierung sehr wohltut, sich in der Lage zu halten, daß sie ihrer eigenen

---

[15]) cfr. die Details hierzu in dem späteren Kapitel „Der Bundesrat“.

Landesvertretung mit Erfolg Rechenschaft ablegen kann über die Politik, die sie am Reiche befolgt." Kann das das preußische Staatsministerium, wenn es Vorlagen von höchster Wichtigkeit nicht einer sachlichen Prüfung zu unterziehen, sondern nur formell zur Kenntnis zu nehmen hat?

Fürst Bismarck faßt seine gesamte Anschauung über „Präsidialvorlagen" in eine eingehende Darstellung zusammen, die im Anschluß an den Streit um die Beteiligung des preußischen Staatsministeriums an der Militärvorlage im Oktober 1892 in den „Hambg. Nachrichten" erschien:

„Die Frage der Präsidialanträge, die jetzt aus Anlaß der Militärvorlage diskutiert wird, ist nicht neu. Die fortschrittliche Presse hat unter Berufung auf Art. 7 der R.-V. früher stets die Ansicht vertreten, der Reichskanzler als solcher sei verfassungsmäßig nicht berechtigt, die Initiative in der Gesetzgebung auszuüben; dies sei Sache der Bundesglieder. In dem angezogenen Verfassungsartikel wird nur bestimmt, jedes Bundesmitglied solle befugt sein, Vorschläge zu machen und zum Vortrage zu bringen. Durch diese Bestimmung ist kein einzelner Bundesstaat zu derjenigen Initiative verpflichtet, ohne welche die fortlaufende Führung der Reichsgeschäfte nicht denkbar ist. Demgemäß ist die Praxis der sogenannten Präsidialanträge fast so alt wie der Bundesrat selbst. Die Präsidialanträge sind auch stets von denen der preußischen Regierung genau unterschieden worden, namentlich in dem Sinne, daß bei Präsidialanträgen das Votum der preußischen Regierung stets als noch gar nicht abgegeben, als noch schwebend, betrachtet wurde. Die Vorschrift des Art. 15 der Reichsverfassung, welche besagt, daß der Vorsitz im Bundesrate, wie die Leitung der Geschäfte, dem Reichskanzler zustehen, ist nicht so aufzufassen, als ob mit „Leitung der Geschäfte" lediglich die Formalien innerhalb des Bundesrates gemeint wären; es handelt sich vielmehr um die „Leitung der Reichsgeschäfte", welche letztere zwar dem Bundesrate obliegen, für die aber dem Kanzler mit dem Vorsitze auch die Initiative zukommt, und zwar unter Kontrolle des Kaisers, dessen Willens-

meinung bei jedem Akte der Initiative einzuholen ist, weshalb auch die Präsidialanträge „im Namen des Kaisers“ dem Bundesrate vorgelegt werden.

Diese Unterscheidung zwischen den Anträgen des Präsidiums und denen Preußens sind vielfach als unzulässig angefochten und es ist dabei angeführt worden, es müßten die Präsidialanträge Preußens ebenfalls das preußische Staatsministerium passieren, da der Kaiser nicht für richtig befinden könne, was der König von Preußen vielleicht demnächst, also bei der Abstimmung im Bundesrate, als unnötig verwerfe; Preußen habe kein doppeltes Recht der Antragstellung, einmal als Präsidialstaat und dann als Bundesstaat; es sei der deutsche Kaiser nur als König von Preußen Mitglied des Bundes, mithin könne der Reichskanzler nicht als kaiserlicher, sondern nur als königlich preußischer Bevollmächtigter zum Bundesrate inbetracht kommen.

Dieser Auffassung steht entgegen, daß der König von Preußen sowohl wie der Kaiser von Deutschland nach geschlossener Beratung des Landtages oder des Reichstags sehr häufig anders votiert hat, als bei der Ermächtigung zur Einbringung der betr. Gesetzvorlagen, weil bei der Ermächtigung der Herrscher meist noch nicht so vollständig beraten war, wie bei der Beschlußfassung über den gesetzgeberischen Akt. Was aber das doppelte Antragsrecht Preußens betrifft, so sind eben die Präsidialanträge nicht als preußische, sondern als Anträge der Reichsexekutive zu stellen. Daß das Votum des preußischen Staates durch die Präsidialanträge als noch nicht gebunden betrachtet wird, bietet nicht nur große Vorteile, sondern darf auch als eine Notwendigkeit angesehen werden. Es können sich durch die Beratung im Bundesrate Situationen entwickeln, in welchen zwar die Reichsexekutive bei ihrer Ansicht beharren muß, die sie durch das Einbringen eines Antrages ausgesprochen hat, in welcher es aber sehr wünschenswert ist, daß die preußische Regierung ihr Votum nach einer Seite hin abgibt, welche Aussicht hat, die Majorität zu erlangen, auch wenn möglicher Weise solche nicht völlig mit der Tendenz des Präsidialantrages zusammenfällt.

Andererseits würde aber auch die Führung der Reichsexekutive ganz unnötig erschwert, wenn sie in jedem einzelnen Falle die Präsidialanträge so einrichten müßte, daß ihnen die preußische Staatsregierung nicht nur zustimmen könnte, sondern sich auch für die ganze Entwickelung der Situation an dieselben binden müßte. Diese Auffassung ist unter dem Ministerium Bismarck stets vertreten worden.

Was den vorliegenden Fall betrifft, so wird die dem preußischen Staatsministerium zugegangene Militärvorlage in einem Antrage des Kriegsministers bestehen, für den er sich des Einverständnisses des obersten Kriegsherrn versichert hat. Dabei ist es irrelevant, ob die vorgängigen Verhandlungen weniger durch den Reichskanzler als durch den Kriegsminister geführt worden sind. Nach den obigen Ausführungen aber ist es vollkommen zutreffend, wenn offiziös behauptet wird, die vorläufige Zustimmung des obersten Kriegsherrn zu dem Entwurf des neuen Militärgesetzes präjudiziere in keiner Weise den Entschließungen des preußischen Staatsministeriums, bei denen es sich der Natur der Sache nach nicht sowohl um die militärisch-technischen Fragen, als um die wirtschaftlichen handele. Es ist nicht ausgeschlossen, daß der Kaiser auf Antrag des preußischen Staatsministeriums den ursprünglich von dem Kriegsminister vorgelegten Entwurf abändert oder die Vorlegung desselben an den Bundesrat vertagt.

Es läßt sich also nicht behaupten, daß die Vorlage, weil sie Präsidialvorlage sei, eine Modifikation von seiten der Regierung nicht mehr zu erwarten habe.

Die Frage, ob es unter den veränderten Verhältnissen nicht richtiger gewesen wäre, das preußische Staatsministerium vor Beschlußfassung über den Präsidialantrag zu hören, ist rein tatsächlicher Natur und gehört nicht in den Rahmen dieser Betrachtung."

Reichsregierung.

In den Reden, die Bismarck in Kissingen zu den Thüringern und Frankfurtern gehalten, auch in früheren Reden und ebenso in publizistischen Auslassungen, die auf ihn zurückzuführen sind, kehrte ziemlich regelmäßig eine Belehrung darüber wieder, daß bei der Bezeichnung der verfassungsmäßigen Gewalten im Deutschen Reich eine falsche Nomenklatur sich eingeschlichen habe, die notwendig allmählich zu falschen Auffassungen führen müsse. Es gebe keine Reichsregierung, es gebe keine Kaiserliche Zentralmacht, und der Reichskanzler sei nicht ein leitender Minister, sondern lediglich ein Exekutivbeamter, der die Beschlüsse des Bundesrats im Reichstage zu vertreten und die übereinstimmenden Beschlüsse vom Bundesrat und Reichstag auszuführen habe. Dies und Ähnliches hat Bismarck besonders oft nach seiner Entlassung in allerlei Ansprachen an Besucher geäußert. Sein Organ, die „Hamburger Nachrichten", brachte 1893 den folgenden Artikel:

„Die „Nordd. Allg. Ztg." wendet in einem offiziösen Artikel über die Militärvorlage das Wort Regierung in dem Sinne an, als ob es in der Gesetzgebung eine Deutsche Regierung gäbe, deren verantwortlicher Vertreter der Reichskanzler sei, und selbst der Abg. v. Bennigsen hat nach dem Berichte der „Nat.-Ztg." in einer Sitzung der Militärkommission u. a. geäußert, im Reiche gäbe es nur einen verantwortlichen Leiter, den Reichskanzler. Solche Äußerungen beweisen das Umsichgreifen der unrichtigen

Auffassung des Vorhandenseins einer Reichsregierung. Eine solche existiert nicht. Wenn bei uns der Ausdruck Regierung gebraucht wird, so ist zunächst immer die preußische gemeint, welche berufen ist, die Reichspolitik hauptsächlich zu beeinflussen. Es ist eine Erfindung allerneuester Zeit, daß die Reichsregierung aus dem Reichskanzler bestehe, während dieser in der Tat nichts anderes ist, als der Kaiserliche Ausführungsbeamte für die Kaiserliche Verwaltung. Wenn jemand infolge der Ablehnung der Vorlage zurückzutreten hätte, so wären es in erster Linie die preußischen Staatsminister und demnächst die Minister der übrigen Staaten, welche die Vorlage im Bundesrate angenommen haben, aber nicht der Reichskanzler, der für die Vorlage als solcher nicht verantwortlich ist.

Die Bildung des Begriffes einer Reichsregierung, welche letztere lediglich in der Person des Kanzlers bestehen soll, halten wir in ihrer weiteren Entwickelung für unsere verfassungsmäßigen Einrichtungen gefährlich. Es fangen auch schon andere Blätter, als offiziöse, z. B. die „Kölnische Volkszeitung" an, vom Reichskanzler als vom Träger der Verantwortung für die Entwickelung legislativer Vorlagen zu sprechen. Wir können uns nicht oft genug gegen die Fälschung der Verfassung verwahren, die damit angebahnt wird, daß man die Verantwortlichkeit der Einzelministerien in ihrer Gesamtheit auf die Person eines kaiserlichen Verwaltungsbeamten, wie es der Reichskanzler ist, überträgt.

Die Verwirrung der verfassungsrechtlichen Vorstellungen, die dadurch angerichtet wird, beginnt sich bereits auch außerhalb der Frage der Militärvorlage zu äußern. Sie drückt sich z. B. in den Meldungen aus, die über Differenzen zwischen dem Reichskanzler und dem preußischen Staatsministerium gelegentlich des russischen Handelsvertrages vorgekommen sein sollen. Die „Kreuzzeitung" ließ durchblicken, das preußische Staatsministerium sei wegen dieses Vertrages garnicht gefragt worden; die „Frankf. Ztg." meldete, der Vertrag drohe infolge der gegensätzlichen Haltung des preußischen Staatsministeriums dem Reichskanzler gegenüber zu scheitern, und schließlich schrieb die

„Berl. Börs.=Ztg.", es sei über jeden Zweifel erhaben, daß ein Riß zwischen der Reichspolitik und der preußischen Politik bestehe. Eine gegensätzliche Haltung des preußischen Staatsministeriums zum Reichskanzler und umgekehrt ist aber eine verfassungmäßige Unmöglichkeit. Wenn Derartiges dennoch vorkäme, so wäre es ein Beweis dafür, daß etwas faul im Staate Deutschland sei. Die preußische Rgierung hat nicht das Recht, sich unabhängig von der Reichspolitik zu erklären, und noch viel weniger kann die Reichspolitik, wer immer ihr Träger sein mag, getrennte Wege von der preußischen gehen. Unsere verfassungsmäßigen Zustände werden durch solche rechtswidrigen Fiktionen in ihren Grundfesten erschüttert. Wenn die kanzlerische Politik sich von der des preußischen Ministeriums entfernen wollte, so verständen wir nicht, wie die preußischen Minister in solchem Falle auf ihren Posten bleiben könnten und wie sie mit ihrem preußischen Kollegen, dem Minister des Auswärtigen, also auch der deutschen Angelegenheiten, weiter zu wirtschaften mit Ehren imstande sein wollten. Wir halten die von den Blättern berichteten Vorgänge für verfassungsmäßig so unmöglich, daß wir nicht an sie glauben können. Sie würden auf eine Verleumdung der preußischen Staatsmänner hinauslaufen, in der Richtung, daß diese sich, um auf ihren Posten zu bleiben, verfassungswidrig vergewaltigen ließen.

Dagegen läßt sich nicht verkennen, daß infolge dieser Sachlage das Bedürfnis irgend eines Grades von Öffentlichkeit der bundesrätlichen Verhandlungen in den verbündeten Staaten immer mehr hervortritt, um der öffentlichen Meinung und dem Landtage jeden Staates Gelegenheit zu geben, sich ein Bild von der Stimmführung der eigenen Regierung im Bundesrate zu machen und die Verantwortlichkeit der eigenen Minister für die Abstimmung zu kontrollieren. Die Bedeutung der obersten Reichsämter dagegen kommt dabei nach unserer heutigen Verfassung nicht in Frage. Letztere legt ihnen keine maßgebende Kompetenz bei, welche über diejenige der Unterstaatssekretäre im Dienst der einzelnen Staaten hinausginge. Es ist nicht zu „befürchten",

daß diese Reichsämter zu der Bedeutung eines „technischen Beratungs- oder Ausführungsorganes“ zusammenschrumpfen könnten; denn sie sind verfassungsmäßig nichts weiter als das; der Reichskanzler ist dem Reichstage gegenüber der definitive Träger aller Ministerverantwortlichkeit. Aber auch er ist dies nur für die administrative Gebahrung der ihm untergebenen Reichsämter, keineswegs für Maßregeln der Gesetzgebung, in bezug auf welche er im Bundesrate nicht in seiner Eigenschaft als Reichskanzler, sondern nur in seiner Stellung als Führer der preußischen Stimmen seinen Einfluß geltend zu machen verfassungsmäßig im stande ist.

Wie wenig die gegenwärtige Trennung des Reichskanzlerpostens von dem des preußischen Ministerpräsidenten in der Reichsverfassung einen Anhalt findet, und bei Erlaß derselben als Zukunftsbild vorgeschwebt hat, tritt zu tage, wenn man sich klar macht, daß an der Spitze der preußischen Regierung und derjenigen Institutionen, die man neuerdings als „Reichsregierung“ zu bezeichnen liebt, dieselbe Allerhöchste Persönlichkeit steht. Was in Preußen geschieht auf Befehl des Königs, und was im Bereiche des Reichskanzlers geschieht, ist der Ausdruck des Willens derselben hohen Persönlichkeit mit dem Namen Kaiser. Wenn also offiziöse Zeitungen sich darin gefallen, die Übereinstimmung der preußischen Staatsregierung mit der „Reichsregierung“ als besondere Empfehlung für Maßregeln der letzteren hervorzuheben; wenn man, wie dies neulich im öffiziösen „Hamb. Corresp.“ geschah, glaubt, ausdrücklich konstatieren zu müssen, daß das Auftreten des preußischen Handelsministers „auch“ von der „Reichsregierung“ im vollen Umfange gebilligt werde; wenn man, wie dies ebenfalls im offiziösen „Hamb. Corresp.“ geschah, das preußische Staatsministerium für inkompetent hält, sich um die Versorgung der Hinterbliebenen der auf der „Brandenburg“ Verunglückten zu bekümmern, weil diese Fürsorge nicht zur Kompetenz der preußischen Staatsbehörden stehe, sondern, wie alle Marineangelegenheiten, Reichssache sei: ja, dann fingiert man schon eine Scheidung zwischen der obersten Reichsbehörde und

dem preußischen Staatsministerium, welche der Autorität beider zum Schaden gereicht; man verfällt in die Fiktion, daß es sich hier um zwei unabhängig neben einander stehende höchste Behörden handle. Diese Fiktion können wir nicht oft genug für verfassungswidrig und für objektiv reichsfeindlich erklären. Sie ist geeignet, die Festigkeit der Reichsinstitutionen zu lockern. Wir können eine Zeit erleben, wo die Notwendigkeit ihres ungeschwächten Fortbestandes noch dringender einleuchtet, als heute.

Die Anerkennung des Königs von Preußen als höchsten Chef beider obersten Behörden, der in seiner präsidialen Reichsstellung den Kaisertitel führt, darf doch nicht im Sinne einer Personal-Union erfolgen, etwa wie sie zwischen Schweden und Norwegen besteht, wo der Monarch von einem gesonderten schwedischen und von einem gesonderten norwegischen Ministerium beraten wird, und wo also eine Zweiseelentheorie in der Person des Monarchen gewissermaßen eine verfassungsmäßige Institution bildet. Das schwedische und das norwegische Staatsleben berühren sich weder vielfach, noch notwendig, und die Gesetzgebung beider Länder berührt sich garnicht. Schwedische Gesetze haben in Norwegen und norwegische in Schweden keine Geltung. In Deutschland aber durchsetzen sich die preußischen und die Reichsverhältnisse in allen Einzelheiten, in dem Teile der Verwaltung, wie der Gesetzgebung; sie können daher, wenn keine Friktionen zwischen ihnen entstehen sollen, absolut nur einheitlich geleitet werden.

Verfassungsmäßig ist der Reichskanzler oberster Chef der Reichsverwaltung und aller Ämter derselben; in der Gesetzgebung aber hat er garnichts zu sagen, soweit er nicht als Bevollmächtigter der preußischen Staatsregierung spricht. Wenn er diese Vollmacht nicht besitzt, sondern nur den Reichskanzlerposten hat, dann steht ihm nichts als der formale Vorsitz und die Geschäftsleitung im Bundesrate zu. In Fragen der Gesetzgebung hat er zu schweigen. Der Mund auf diesem Gebiete wird ihm erst geöffnet, wenn er als Bevollmächtigter des preußischen Staatsministeriums spricht. In dieser Eigenschaft aber ist er nicht berechtigt, eine andere Meinung, als die des preußischen

Staatsministeriums auszusprechen, und er muß entweder der Zustimmung seiner preußischen Kollegen, wie das in den einfacheren Dingen regelmäßig der Fall sein wird, ohne Rückfrage gewiß sein, oder muß mit einem Conclusum der Majorität des preußischen Staatsministeriums im Bundesrate sitzen, respektive dort mit den übrigen deutschen Regierungen in seiner Eigenschaft als preußischer Minister des Auswärtigen, d. h. für deutsche Angelegenheiten, verhandeln. Wie kann man da von einer Reichsregierung überhaupt reden?

Als Träger derselben wird da, wo sich nicht wegen Fehlens des Gedankens ein Wort zur rechten Zeit einstellt, doch nur ein Reichskanzler gedacht werden können, ohne Hinzurechnung seiner ihm untergebenen Reichsverwaltungsämter. Die ganze legislative Bedeutung des Reichskanzlers steht und fällt aber mit seiner Eigenschaft als Mitglied des preußischen Staatsministeriums. Sobald er sich von diesem geschäftlich trennt, dessen Instruktionen weder kennt noch einholt, sondern dem Bundesrate und den deutschen Regierungen selbständig als Reichskanzler gegenübertritt, ohne das preußische Staatsministerium hinter sich zu haben, verläßt er den Boden seiner verfassungsmäßigen Kompetenz und würde, wenn ein Minister-Verantwortlichkeitsgesetz auch nur in Preußen bestände, nach Maßgabe desselben gerichtlich zur Verantwortung gezogen werden können.

Die Beispiele, daß die „Reichsregierung" „einhertritt auf der eigenen Spur" als freie Tochter, nicht der Natur, sondern der eigenen staatsrechtlichen Auffassung, sind, wie wir gern einräumen, in den letzten Monaten schon seltener geworden. Wir haben den Eindruck, daß man im Schoße der „Reichsregierung" doch die Verfassung genauer geprüft hat als früher, vielleicht auch Gelehrte über ihre Tragweite gehört hat; dafür wird in offiziösen Blättern um so öfter und mit gewissem Eifer festgestellt, daß über wichtige Materien der Reichsgesetzgebung das preußische Staatsministerium gehört worden sei. Ebenso ist Wert darauf gelegt worden, daß einzelne Mitglieder des preußischen Staatsministeriums im Reichstage ihr Einverständnis mit ihrem Kollegen,

dem Reichskanzler, ausdrücklich aussprechen. Aber für jeden, der an der Wiege der deutschen Verfassung gestanden hat, hat es doch immer noch etwas Auffälliges und Beunruhigendes, wenn diese selbstverständliche volle und absolute Übereinstimmung zwischen der Majorität des preußischen Staatsministeriums und dem preußischen Minister für die auswärtigen, d. h. die deutschen Angelegenheiten, der nebenbei Reichskanzler ist, ausdrücklich hervorgehoben und konstatiert werden muß, anstatt a priori unbedingt und jederzeit als vorhanden aufgefaßt zu werden, wie es der Reichsverfassung und unseren staatsrechtlichen Einrichtungen entspricht.

In einer anderen publizistischen Erörterung Bismarcks über dasselbe Thema heißt es:

„Wir knüpfen an die nächste parlamentarische Zukunft keinerlei wirtschaftliche Hoffnungen; nur auf dem Gebiete der inneren Politik die, daß die leitenden Herren des neuen Kurses sich allmählich mit der bestehenden Reichsverfassung hinreichend vertraut machen werden. Die einfache Tatsache, daß der Reichskanzler ohne vorgängige Ermächtigung durch das preußische Staatsministerium in der Lage gewesen ist, die Biersteuer vor legislativer Inbetrachtnahme nach seinem persönlichen Ermessen auszuschließen, ist allein genügend, um die Irrungen zu kennzeichnen, die auf dem Gebiete der Verfassung Zugang zur Praxis gewonnen haben. Sollten unsere verfassungsmäßigen Einrichtungen sich konsolidieren, so ist dazu die erste Vorbedingung, daß sie denen, die sie handhaben, bekannt sind.

Wir haben mit Genugtuung davon gehört, daß Königlich Sächsische Schulen die Kenntnis der Reichsverfassung in den Schulunterricht der obersten Gymnasialklassen aufgenommen haben. Es wäre dringend zu wünschen, daß dies in anderen Staaten Nachahmung fände, damit es nicht mehr vorkommt, daß unsere verfassungsmäßige Zukunft durch Legenden und Verschiebungen beeinträchtigt wird, wie sie in den Worten „Reichsregierung“, „Kanzlerpolitik“, ja selbst in der Redensart „Kaiser und Reich“ liegen. Der Kaiser, das Präsidium der verbündeten

Regierungen, existiert nicht neben oder im Gegensatz zum Reiche; niemand würde sagen Präsidium und Reich[15a]).

Es sind das dem Anscheine nach Äußerlichkeiten; aber sie führen schließlich dahin, daß die ganze gesetzgebende Welt Deutschlands wie ein eingeschüchtertes Huhn durch den Kreidestrich gebändigt wird, der in den Worten liegt: „Der Reichskanzler hat die Biersteuer von der Beratung ausgeschlossen". In der ganzen deutschen Verfassung und in den Verträgen, welche ihr zu grunde liegen, befindet sich kein Satz, durch welche dem Reichskanzler eine solche Machtvollkommenheit verliehen wird, und wir können deshalb das Studium der Reichsverfassung allen denen nur wiederholt empfehlen, denen an der Erhaltung derselben liegt. Wenn die Nation erst den Eindruck bekommt, daß der ganze große Versuch, den wir seit dem Jahre 1848 gemacht haben, um gewisse konstitutionelle Garantieen gegen obrigkeitliche Irrtümer zu schaffen, tatsächlich mißlungen ist, daß wir Garantieen der Art heute zwar rechtlich, aber nicht tatsächlich besitzen, so wird die Gleichgiltigkeit gegen die Wahlen und gegen unser öffentliches Leben größer, das Nationalgefühl aber, welches sich an unseren gemeinsamen Institutionen belebt hat, geringer werden."

Diese Darstellung ist vielleicht so scharf pointiert, weil in der Zeit, als sie erfolgte (1893/94), ein bisher aktiver General das Amt des Reichskanzlers verwaltete, der bei allen sonstigen Vorzügen und vortrefflichen Eigenschaften doch naturgemäß eine verhältnismäßig nur geringe staatsrechtliche Erfahrung besaß und daher die Kritik eines so kundigen Politikers und praktischen Staatsrechtlers, wie Bismarck es war, besonders herausforderte.

Aber die Bismarckschen Ausführungen behalten trotz dieser Zuspitzung auf eine bestimmte Zeitperiode mit ihren weitsichtigen Perspektiven und mit ihrer scharfer Klarstellung der Verfassung dauernden Wert.

[15a]) cfr. „Hamb. Nachrichten" vom 6. Januar 1894.

Reichskanzler und Ministerpräsident.

Im Anfang des Jahres 1873 fand eine Änderung im preußischen Staatsministerium statt, in der Hauptsache dahin, daß Bismarck die Ministerpräsidentschaft aufgab, die an den Kriegsminister Grafen Roon überging. Bismarck blieb Minister der auswärtigen Angelegenheiten und Reichskanzler. Daraufhin erbat der Abg. Dr. Lasker am 25. Januar 1873 im Abgeordnetenhause eine Erklärung darüber, welcher Art die Stellung des auswärtigen Ministers gegenüber dem preußischen Ministerium sei. Dies halbe Rätsel habe vielfach die Oeffentlichkeit beschäftigt; man habe keine richtige Vorstellung davon, ob der Minister der auswärtigen Angelegenheiten an der vollen Politik des preußischen Ministeriums teilnehme oder nicht. Es wäre zu wünschen, daß bei der Einführung des neuen Ministeriums die Versicherung gegeben würde, der Politik des jetzigen Ministeriums werde die ganze Energie des früheren Leiters nicht fehlen. Er richte deshalb die Frage an den Minister der auswärtigen Angelegenheiten, ob die Auffassung richtig sei, daß die Stellung als Staatsminister jedes Mitglied des Ministeriums verpflichte, an hohen Staatsakten teilzunehmen, und daß alle Akte auch von jedem einzelnen Staatsminister vertreten würden. Es würde ihm eine große Genugtuung sein, wenn er vom Ministertisch vernähme, daß der Beistand und die Energie des Reichskanzlers auch dem jetzigen Ministerium nicht fehle.

Darauf erwiderte Fürst Bismarck:

„Der Herr Vorredner hat meiner Überzeugung nach vollkommen Recht, wenn er annimmt, daß jedes Mitglied des

Staatsministeriums nach zwei Seiten aufzufassen ist: einmal nach der Verwaltung seines Ressorts, das zweite Mal nach seiner politischen Anschauung als Mitglied des Staatsministeriums, nach seiner Mitverantwortlichkeit für die Gesamthandlungen des Staatministeriums, und ich kann dieser Auffassung eine Illustration durch Erwähnung der Diskussionen geben, die im Schoße des Ministeriums über die Frage stattgefunden haben, ob das landwirtschaftliche Ministerium als solches überhaupt beizubehalten sein werde oder nicht. Es hat sich dabei die Majorität des Staatsministeriums — und ich glaube, das gesamte Staatsministerium — dahin ausgesprochen, daß, wenn auch diejenigen Geschäfte, die bisher mit dem landwirtschaftlichen Ministerium verbunden sind, einen politisch tätigen Mann nicht überall ausreichend beschäftigen, es doch für das Gesamtministerium von großer Wichtigkeit sei, daß Se. Majestät eine Ministerstelle vergeben könne, die unter Umständen, auch wenn sie gar kein Ressort hat, wenn ein Minister ohne Portefeuille wäre, durch ihre politische Stellung, durch ihre Mitwirkung in den politischen Fragen, das Ministerium in seinen Arbeiten unterstützen könne.

Es ist sogar bei uns der eigentümliche Fall, daß der Präsident des Staatsministeriums, obschon ihm ein größeres Gewicht der moralischen Verantwortlichkeit, wie jedem anderen Mitgliede ohne Zweifel zufällt, doch keinen größeren Einfluß als irgend einer seiner Kollegen auf die Gesamtleitung der Geschäfte hat, wenn er ihn nicht persönlich sich erkämpft und gewinnt.. Unser Staatsrecht verleiht ihm keinen. Wenn er diesen Einfluß gewinnen will, so ist er genötigt, ihn durch Bitten, durch Überreden, durch Korrespondenzen, durch Beschwerden beim Gesamtkollegium, kurz und gut, durch Kämpfe zu gewinnen, welche die Leistungsfähigkeit des Einzelnen in sehr hohem Maße in Anspruch nehmen. Was die Motive des Wechsels im Staatsministerium betrifft, so erlaube ich mir vor allen Dingen festzustellen, daß solche Motive im ganzen immer einfacher liegen, als das Gerücht und die Presse gern annimmt. Wenn man sie einfach nimmt, wie sie liegen, so fällt die Möglichkeit, darüber eben zu schreiben

und Vermutungen aufzustellen. Es ist bekannt, daß der Geschäftsumfang, der mir oblag, ein so vielseitiger und ausgedehnter war, wie es kaum je in einem ähnlichen Verhältnisse, in einem Staat von ähnlicher Größe, in einem Reiche von ähnlicher Bedeutung, als das Deutsche, der Fall gewesen ist. Im Anfang hielt ich es fast für unmöglich, einen Teil derselben abzutrennen, ohne das Ganze zu gefährden. Es kam dazu, daß meine Arbeitskraft eine stärkere war, als sie schließlich geblieben ist. Es kam dazu, daß ich gerade in dem auswärtigen Amte, welches ich vorzugsweise als meine spezielle Aufgabe betrachte, eine Hilfe hatte, deren ich gern bei dieser Gelegenheit gedenke — es war der verstorbene Geheimrat Abeken, der seitdem verschieden ist. Ich habe mich nach und nach überzeugen müssen, daß es ganz unmöglich ist, diesen bedeutenden Umfang der Geschäfte, der mir oblag, auch nur in der Weise zu übersehen, daß ich jederzeit mich darüber entschließen kann, ob ich die Verantwortung für das Einzelne tragen will oder nicht.

Gewöhnlich, und in allen größeren Staaten wenigstens, nimmt die Aufgabe eines auswärtigen Ministers die volle Arbeitskraft eines Mannes in Anspruch, und es dürfte in keinem großen Staate den Fall geben, daß man von dem Träger der auswärtigen Geschäfte auch nur eine anhaltende und eingreifende Mitwirkung in den inneren Angelegenheiten erwartet. Die auswärtigen Geschäfte des deutschen Reiches sind, dank unseren guten Beziehungen zu allen Regierungen, im Augenblick friedliche; aber diesen Frieden nach allen Seiten zu wahren und zu pflegen, ist eine Aufgabe, die die Arbeit eines Mannes erfordert.

Wenn ich daneben in der Stellung eines Kanzlers des deutschen Reiches erhebliche Aufgaben der inneren Verwaltung habe, außerdem die Verwaltung, die Verantwortung wenigstens für die Verwaltung, eines Reichslandes, welches manchem Königreich an Bedeutung gleichkommt, so ist ja auch diesen Geschäftsumfang zu bestreiten eigentlich nur möglich durch die ausgedehnte, sichere und zuverlässige Unterstützung, die ich nach so vielen Seiten hin in diesen Dingen finde. In der ganzen

Reichsverfassung ist es nun aber sehr viel leichter, wenn ich zu einem Punkte komme, wo es mir zweifelhaft wird, ob ich für die Tätigkeit des hoch und ministermäßig gestellten Beamten, für den ich die Verantwortung mit zu tragen habe, diese Verantwortung ferner übernehmen will, so kann ich im Reiche Rechenschaft und Aufklärung über die Sache fordern, ich kann Bericht erfordern und kann wenigstens mein Veto (entscheidenden Widerspruch) sofort einlegen; kurz, ich bin berechtigt, im äußersten Falle zu verfügen, was man so unabhängigen Charakteren gegenüber, oder dem Maße von Unabhängigkeit des Charakters gegenüber, welches mit großer Tüchtigkeit verbunden zu sein pflegt, sehr schwer und selten tut. Ich halte mich im ganzen immer nur verantwortlich für die im großen Durchschnitt richtige Wahl der Personen, nicht für jede einzelne Handlung der Personen. Außerdem, wenn ich diese Verantwortung gefährdet fühle, bin ich in der Lage, bestimmt zu sagen: Dies will ich nicht, und bestimmte Forderungen zu stellen, was einstweilen zu geschehen hat.

Ganz anders und viel mühevoller ist die Aufgabe eines preußischen Ministerpräsidenten, der einen hohen Ehrenposten, eine große Verantwortung hat und sehr wenig Mittel, dieser Stellung seinen Kollegen gegenüber irgend welchen Nachdruck zu geben, und wenn gegen seine Einflüsse sich innerhalb einer bestimmten Verwaltung ein passiver Widerstand entwickelt, den die einzelnen Beamten dieses Ministeriums unterstützen, so habe ich darüber die Erfahrung, daß man gewissermaßen im Sande ermüdet und seine Ohnmacht erkennt.

Wenn ich mir also die Wahl stellen mußte, meinen Geschäftskreis zu verkleinern, so konnte ich darüber nach einer zehnjährigen Erfahrung nicht zweifelhaft sein, daß die Stellung des preußischen Ministerpräsidenten diejenige war, die meine Arbeitskraft — sagen wir Nerven zum Arbeiten, denn zum Arbeiten gehören Nerven — am meisten in Anspruch nahm. Es ist ja im ganzen nicht die Arbeit, die den Menschen körperlich in der Friktion, in der wir in parlamentarischen Staaten leben, aufreibt, sondern es ist das ununterbrochene Gefühl der Verantwortlichkeit für große Dinge

und für Interessen, die einem am Herzen liegen, wie die eigenen, aber die doch zugleich die Interessen von 25 oder 40 Millionen sind; wen dies Gefühl der fortwährenden, angespannten Verantwortlichkeit nicht angreift, der hat eben kein Pflichtgefühl und kein Herz für sein Land. Wer dies hat, den wird es bis zu einem gewissen Maße packen und verbrauchen.

Wenn ich also die Wahl getroffen habe, beim Einsehen der Notwendigkeit, daß ich das preußische Ministerpräsidium los sein wollte, so war es in dem Gefühl, daß in diesem Ressort die Mittel, einen Einfluß zu üben, im allergrößten Mißverhältnis mit der moralischen Verantwortlichkeit, welche die öffentliche Meinung an die Stellung eines Ministerpräsidenten knüpft, stehen, daß mir die größte Erleichterung zu teil wurde; — denn ich glaube, weit über die Hälfte meiner Geschäfte kommen aus diesem Ressort — und zugleich die geringste Einbuße an Einfluß.

Daß ich auf diesen Einfluß ganz verzichten wollte und verzichten könnte, so lange ich die Ehre habe, Sr. Majestät des Kaisers Reichskanzler zu sein, daran ist ja gar nicht zu denken. Ich will gleich entwickeln, warum dazu eine Zusammengehörigkeit zum preußischen Ministerium eigentlich gar kein absolut notwendiges Erfordernis sein würde. Meine äußere Stellung zum preußischen Ministerium könnte noch mehr gelockert werden, als sie es ist, die Geschäfte bleiben doch unzertrennlich. Der Reichskanzler, wenn er die Hauptbedingung seiner Aufgabe überhaupt erfüllen soll, muß derjenige Beamte sein, auf den Sr. Majestät der Kaiser das höchste Vertrauen zu diesem Zwecke setzt. Hat er das Vertrauen des Kaisers, so ist doch unmöglich anzunehmen, daß Sr. Majestät der König von Preußen in dieser Eigenschaft in seinem preußischen Ministerium eine Politik gestatten werde, die dem als Reichskanzler mit dem kaiserlichen Vertrauen beehrten Beamten die Wirksamkeit im Reich unmöglich machte. Es kann der König von Preußen und sein Ministerium ganz unmöglich gegen die Politik des Reichskanzlers eine Stellung nehmen; es ist vielmehr eine gegebene Notwendigkeit, daß sie unterstützt wird. Man könnte ja eher noch das Erfordernis auf-

stellen, daß der Reichskanzler Mitglied des Ministeriums eines anderen bedeutenden Bundesstaats sei; denn in Preußen ist der Personalzusammenhang der Königlich preußischen und der Kaiserlichen Krone doch ohnehin gegeben und unzertrennbar.

Aber auch der Zusammenhang zwischen dem Reichskanzler und dem preußischen Minister würde dadurch ja in keiner Weise gestört werden, daß der erstere vollständig aufhört, Mitglied des preußischen Ministeriums zu sein. Wie ist denn der Geschäftsbetrieb im Bundesrat? Die Faktoren, welche den Haupteinfluß auf die Vorbereitung der Vorlage für den Reichstag haben, sind die Ausschüsse des Bundesrats. In jedem dieser Ausschüsse hat, wenn Se. Majestät der Kaiser es nicht ausdrücklich anders befiehlt, ein preußischer Minister, der betreffende Minister des preußischen Ressorts, den Vorsitz, oder dieser Vorsitz wird ausgeübt durch einen der höchsten Vertrauensbeamten des Ministeriums. In der Sitzung des Bundesrats findet sich wieder das preußische Ministerium in seiner Majorität zusammen und arbeitet dort und in seinen Ausschüssen unter Vorsitz des Reichskanzlers mit den übrigen Ministern.

Die Bänder, die beide Organisationen aneinander befestigen, sind also viel stärker, als man äußerlich anzunehmen pflegt. Wenn der Reichskanzler also, um ernannt zu werden und um in seinem Amte zu bleiben, notwendig das Vertrauen Sr. Majestät des Kaisers haben muß, infolgedessen Sr. Majestät dem Könige von Preußen und seinem Ministerium keine persona ingrata sein wird, so hat der Reichskanzler nach der Verfassung außerdem Mittel des Einflusses und der Macht, die die Frage, ob der Zusammenhang notwendig ist und durch welche Mittel er gesucht und befördert werden kann, dem preußischen Ministerium ebenso nahe, ja fast noch näher legen, wie dem Reichskanzler.

Wenn der Reichskanzler sich des Vertrauens der Mehrheit der Regierungen, die im Bundesrat vertreten sind, versichert, wenn er dabei das Vertrauen der Mehrheit des Reichstages zu gewinnen weiß — und das wird für ihn ein ebenso notwendiges Bedürfnis sein, da er nach der Verfassung derjenige Beamte ist, der den Vorsitz

im Bundesrat führt und als der Vertreter der Bundesregierungen vorzugsweise vor dem Reichstage die Dinge zu vertreten hat — wenn er diese Eigenschaften in sich vereinigt, so ist dadurch eine Lage gegeben, bei der Sie viel eher sich im preußischen Ministerium erkundigen können: verliert Ihr auch nicht die Fühlung mit dem Reichskanzler? als daß Sie Veranlassung haben, den Reichskanzler zu fragen: verlierst Du auch nicht die Unterstützung des preußischen Ministeriums? . . . . Ich kann deshalb nach dieser ganzen Lage der Dinge versichern, daß mein Bleiben in dem jetzigen preußischen Kabinett, in der Eigenschaft als Mitglied, wenn auch nicht als Vorsitzender, doch beweist, daß mein Entschluß sich nicht geändert hat, dieses preußische Ministerium gerade in derselben Weise mit meinen Kräften zu unterstützen, als ob ich sein Vorsitzender wäre. — Darüber kann ich die ganz bestimmte Versicherung geben, daß das mein Wille und meine Absicht ist, nur mit etwas weniger Arbeit als früher, und ich muß leider sagen, mit etwas weniger unfruchtbarer Arbeit wie früher. Mein Gewicht im Ministerium wird dadurch, daß ich von den formellen Arbeiten und von der formalen Verantwortlichkeit erlöst bin, immer nach wie vor darauf begründet sein, ob es mir dauernd gelingt, das Vertrauen der Mehrheit meiner Herren Kollegen mir zu bewahren, und Sie können ganz gewiß darauf rechnen — und darin steht mein Entschluß ganz fest —, daß, wenn dieser Wechsel in den Personalverhältnissen des Ministeriums einen Wechsel in der Richtung und in einer meiner früheren Politik feindlichen Richtung bedeutet hätte, keine Macht der Welt mich hätte bewegen können, meine Antezedentien von zehn Jahren zu verleugnen und, nur etwa um auswärtiger Minister zu bleiben, diesem selben Kabinett anzugehören, und so lange ich diesem angehöre, können Sie mit Sicherheit darauf rechnen, ist das der Beweis, daß dieser Weg, diese Richtung, in der Hauptsache nicht verlassen wird."

Als sodann der Abgeordnete Dr. Virchow darauf hinwies, daß möglicherweise einmal zum Schaden des preußischen Staates ein nichtpreußischer Reichskanzler aus einem anderen Staate

deutscher Nation ins Amt berufen werden könne, erwiderte Fürst Bismarck:

„Der Herr Vorredner hat vor seinem in die Zukunft blickenden Auge sich das Gespenst eines den preußischen Staat vergewaltigenden, aber nicht preußischen Reichskanzlers aus anderen Staaten deutscher Nation gedacht. Ich glaube, dies ist eben ein Gespenst. Die Frage, wie die Machtstellung zwischen dem Reiche und den einzelnen Staaten sein soll, ist eine, die durch die Reichsverfassung festgestellt ist und durch die weitere gesetzgebende Tätigkeit des Reiches, die Kompetenzerweiterungen, zu denen das Reich ermächtigt ist, mit der Zeit ihre Erledigung finden wird und kann, und sollte dabei die Befürchtung eintreten, daß die Reichsregierung so mächtig wird, daß ein so starker Staat wie Preußen, fünf Achtel des ganzen Reichs, anfängt, sich vor dem überwiegenden Einfluß des Reiches zu fürchten? Landsleute sind wir Deutsche doch alle, und ich bekämpfe in diesen Dingen das Betonen der Scheidung zwischen deutsch und preußisch; der Reichskanzler, möge er nun ein Preuße oder ein Bayer sein, uns steht er nicht als Preuße oder Bayer, uns steht er nur als Deutscher gegenüber, und das deutsche in dem Kanzler mehr und mehr zu betonen, dazu erachte ich eine gewisse Loslösung, eine Herausschälung des Kanzlers aus der ganzen Vegetation nötig, die sich im preußischen amtlichen Leben notwendig bei ihm angesetzt haben muß. Ich glaube, daß dieser Gedanke noch weiter verfolgt werden muß, wenn wir zu einer richtigen Reichseinheit kommen wollen. Die Einheit der Interessen Preußens und des Reiches, und der Schutz für die preußische Verfassung, liegt in der Einheit Sr. Majestät des Kaisers und des Königs; daß beide Organismen bisher auch einen gemeinsamen Ministerpräsidenten gefunden haben, das war der Anfang, kann aber für die Dauer nicht festgehalten werden.

Ein Reichskanzler und ein Ministerpräsident, dem die Sachen durch die Neuheit der Zustände und durch das Entgegenkommen mehrerer Parteien, wenn nicht aller, so sehr erleichtert werden, wie mir, der so sehr den Vorteil hat des frischen Eindrucks der

Ereignisse in einer allen willkommenen Neubildung, wird sich auch so leicht nicht wieder finden; es wird vielleicht später fähigere, besser geschulte, arbeitsfähigere Leute geben als ich, aber sie werden nicht getragen sein von der Neuheit der Ereignisse, und man wird ihnen mehr Schwierigkeiten machen, und es wird ihnen noch schwerer gemacht werden, einen solchen Umfang der Geschäfte zu bewältigen, wie er mir bisher obgelegen hat, wenn er nicht mit dem vollen und ehrlichen Gefühl der Verantwortlichkeit die Geschäfte eingehen will, wie ich es getan habe.

Der Herr Vorredner hat mich in einer Beziehung nicht verstanden: ich habe von Dissonanzen, von solchen, wie man sie unter dem Wort gewöhnlich versteht, nicht gesprochen, sondern nur von dem Übermaß der Geschäfte, die auf mir lasten. Dissonanzen, die mich zum Ausscheiden veranlaßten, haben gar nicht stattgefunden. Ich habe mich innerhalb des Ministeriums bei den letzten durch Abstimmung zur Entscheidung gebrachten Fragen jederzeit, wie ich glaube, auf seiten der Majorität befunden, und es ist auch nicht der Grund, daß ich irgendwie überstimmt worden wäre, daß Beschlüsse, die mir zuwider wären, gefaßt wären, wenn auch vielleicht ich nicht alles durchsetzen konnte, was ich wünschte — ich bin darin vielleicht auch zu sanguinisch und zu rasch — wenigstens nicht mit dem Aufwande von Mitteln, die mir bei meiner sonstigen Tätigkeit als Überschuß verbleiben. Ob es nützlich ist, dem preußischen Staate eine andere Verfassung, auch in dieser Beziehung mehr der englischen ähnlich, zu geben? — ich glaube, wir sind einem solchen Zustande näher gekommen, wenn ich auch nicht glaube, daß wir ganz zu demselben gelangen werden, dazu sind die Nationen in ihrer ganzen Zusammensetzung zu verschieden. Der richtige Ausdruck der jetzigen Sachlage wäre eigentlich der, daß man den Titel des Ministerpräsidenten, der nichts weiter bedeutet, ganz fallen ließe und lediglich nach dem Prinzipe ginge, daß von gleichberechtigten acht Ministern jederzeit der älteste den Vorsitz führt. Soll aber der Titel des Ministerpräsidenten

irgend etwas sich der Idee, die man sich von seinem Ansehen und seinem Einflusse macht, näherndes gewinnen, dann erfordert es nach der heutigen Lage einen solchen Aufwand von faux-frais (nutzlosen Aufwendungen) an Arbeiten und Beeinflussen und Überreden der übrigen Ressorts, daß derjenige, der Minister-präsident ist, gar nichts anderes nebenher tun kann, und immer nach dem Ende eines jeden Tages sich sagen muß, daß er hinter den Aufgaben, die er sich gestellt hat, zurückgeblieben ist. So gering sind die Mittel: man muß entweder die kollegiale Verantwortlichkeit rein festhalten und sich nicht daran kehren, wer Ministerpräsident ist, und diesem nicht das geringste an größerer Verantwortlichkeit, keine höhere Verantwortlichkeit zuschreiben, als jedem anderen Staatsminister, oder man muß diesen, wenn man ihn stärker als die anderen zur Verantwortung ziehen will, also neben dem jedesmaligen Ressortminister in erster Linie mit andern Mitteln ausstatten, womit ich immer nicht behaupten will, daß einer auf die Dauer gleichzeitig die Stellung als Reichskanzler und als preußischer Ministerpräsident zu seiner eigenen Befriedigung versehen wird."

Der Fürst versicherte sodann, daß er jede Änderung des Ministeriums nach Kräften zu verhindern gesucht habe; er habe es sich zur angelegentlichen Aufgabe gemacht, den jetzigen Personalbestand des Ministeriums zu erhalten, damit dasselbe in möglichster Geschlossenheit an seine weiteren wichtigen Aufgaben herangehe. Besonders habe er den Eintritt des Grafen von Roon in den Vorsitz des Staatsministerium gewünscht und betrieben. Er selbst habe ihn sehr lange gebeten, die jetzige arbeits- und mühevolle Stellung zu übernehmen. Zwischen dem alten und dem neuen Minister-Präsidenten bestehe volle Offenheit und gegenseites Vertrauen. Er sei vollständig überzeugt, daß Graf Roon die Weiterführung seines Amtes nimmer um den Preis eines politischen Bruches mit ihm erkaufen möchte. Deshalb durfte der Fürst die Landesvertretung seinerseits bitten, das Ministerium auch unter dem jetzigen Präsidium entschieden zu unterstützen; „denn es ist," wie er ausdrücklich hinzufügt, „in der Tat kein anderes."

Am Schluß des Jahres 1873 sah sich jedoch der Fürst veranlaßt, das abgegebene Präsidium im preußischen Staatsministerium wieder zu übernehmen.

Wir lassen hier die Allerhöchste Ordre Kaiser Wilhelm I. an den Fürsten und das Allerhöchste Schreiben an Bismarck folgen, welche beide auf den damaligen Versuch einer Trennung des Reichskanzlerpostens vom Präsidium des preußischen Staatsministeriums bezughaben.

Allerhöchste Ordre Sr. Majestät des Kaisers und Königs an den Präsidenten des Staats-Ministeriums Fürsten von Bismarck.

Auf Ihren Antrag in dem Berichte vom 20. d. Mts. will Ich Sie von dem Präsidium Meines Staats-Ministeriums hierdurch entbinden. Sie behalten den Vortrag bei Mir in den Angelegenheiten des Reichs und der auswärtigen Politik und sind, im Falle Ihrer Behinderung an der persönlichen Teilnahme an einer Sitzung des Staats-Ministeriums, befugt, Ihr Votum in den die Interessen des Reichs berührenden Angelegenheiten unter Ihrer Verantwortlichkeit durch den Präsidenten des Reichskanzler-Amts, Staats-Minister Delbrück, abgeben zu lassen. Der Vorsitz im Staats-Ministerium geht an den ältesten Staats-Minister über. Das Staats-Ministerium habe Ich hiervon in Kenntniß gesetzt.

Berlin, den 21. Dezember 1872.

(gez.) **Wilhelm.**
(ggez.) Fürst von Bismarck.

Schreiben des Kaisers an den Fürsten Bismarck vom 1. Januar 1873.

Sie wissen, mit wie schwerem Herzen Ich Ihren Wunsch erfüllt habe, indem Ich Sie von dem Vorsitz Meines Staats-Ministeriums entband. Aber Ich weiß, welche geistige und

körperliche Anstrengung die zehn Jahre dieser Stellung von Ihnen verlangten, und will deshalb nicht länger anstehen, Ihnen eine Erleichterung zu bewilligen.

Zehn inhaltsschwere Jahre liegen hinter uns, seit Sie Meiner Berufung, an die Spitze der preußischen Verwaltung zu treten, Folge leisteten! Schritt für Schritt hat Ihr Rat und Ihre Tat Mich in den Stand gesetzt, Preußens Kraft zu entwickeln und Deutschland zur Einigung zu führen. Ihr Name steht unauslöschlich in der Geschichte Preußens und Deutschlands verzeichnet, und die höchste Anerkennung ist Ihnen von allen Seiten gerecht zu Teil geworden. Wenn Ich genehmige, daß Sie die mit so sicherer und fester Hand geführte Verwaltung Preußens niederlegen, so werden Sie mit derselben doch, unter Fortführung der politischen Aufgaben Preußens in Verbindung mit denen der deutschen Reichskanzler-Stellung, in engstem Zusammenhange bleiben.

Durch die Verleihung der brillantnen Insignien Meines hohen Ordens vom Schwarzen Adler will Ich Ihnen bei diesem Anlaß einen erneuten Beweis Meiner höchsten Anerkennung und nie erlöschenden Dankbarkeit geben!

Mögen die Ihnen gewährten geschäftlichen Erleichterungen die Kräftigung Ihrer Gesundheit sichern, die Sie erhoffen und Ich wünsche, damit Sie lange noch dem engeren und dem weiteren Vaterlande und Mir Ihre bewährten Dienste widmen können.

Ihr

treuergebener dankbarer König

Wilhelm.

Ferner möge noch im Anschluß an die beiden Allerhöchsten Äußerungen eine Aufklärung zur Sache folgen, welche die amtliche „Provinzial-Korrespondenz“ am 27. Dezember 1872 veröffentlichte:

Durch die Allerhöchste Entscheidung ist der Wunsch und Antrag des Fürsten von Bismarck auf Erleichterung seiner

allzu umfangreichen Geschäftslast erfüllt worden, und zwar in der Weise und in der Form, wie der bisherige Ministerpräsident selbst in Übereinstimmung mit dem Staatsministerium es Sr. Majestat dem Kaiser und Könige vorgeschlagen hatte.

Nicht eine neue grundsätzliche Lösung der Fragen über die beste Einrichtung der obersten Reichs- und Staatsregierung und über den Zusammenhang derselben sollte oder konnte jetzt herbeigeführt werden, sondern die Lösung, um die es sich handelte, war einfach die: Wie ist es einzurichten, daß Fürst Bismarck, aus dessen schöpferischen Ideen die seitherige Gestaltung der Reichspolitik, im engsten Zusammenhange mit der Entwickelung Preußens, erstanden ist, auch ferner die Seele der deutschen und der mit dieser zusammenhängenden preußischen Politik zu bleiben vermag, ohne von der Last der allseitigen Amtspflichten und Sorgen erdrückt zu werden?

In diesem Sinne wurde die Frage an allen beteiligten und entscheidenden Stellen aufgefaßt, mit dem allseitigen Bewußtsein, daß es sich bei dieser Personenfrage in Wahrheit zugleich um das höchste praktische Interesse und Bedürfnis der Politik Preußens und Deutschlands handelte und daß diesem unmittelbaren praktischen Interesse gegenüber alle bloß teoretischen Erörterungen zurücktreten mußten.

Die Erleichterung ist den Vorschlägen des Fürsten entsprechend in der Weise erfolgt, daß er von dem Präsidium des preußischen Staatministeriums entbunden worden ist. Damit ist dem Reichskanzler in der Tat eine sehr bedeutende Geschäfts- und Arbeitslast abgenommen.

Das Präsidium des Staatsministeriums wird in weiten Kreisen irrtümlich so aufgefaßt, als handele es sich dabei ausschließlich oder vorzugsweise um die eigentliche politische Leitung des Ministeriums. Es wird dabei übersehen, daß in dem Staatsministerium auch die Fäden aller der mannigfachen Verwaltungsgeschäfte zusammengefaßt werden, deren Erledigung nicht in bestimmten Fachministerien erfolgen kann, sondern welche nach den

geltenden Bestimmungen in gemeinsamer Beratung aller Minister entschiedeu werden müssen. Alle Gesetzentwürfe z. B., die unbedeutendsten ebenso wie die wichtigsten, müssen, nachdem sie von den Fachministern vorbereitet sind, erst noch vom Gesamtministerium, sei es nach allseitiger schriftlicher Äußerung, sei es in sofortiger mündlicher Beratung, festgestellt werden, ehe sie dem König zur Genehmigung und Vollziehung unterbreitet werden dürfen. — Es gibt ferner eine große Anzahl von Verwaltungsangelegenheiten, welche unter allen Umständen im vereinigten Staatsmisterium beraten werden müssen. Ebenso werden die Ernennungen zu den höheren Staatsämtern aus allen Ressorts zuvor zur Kenntnis und etwaigen Erwägung des Staatsministeriums gebracht. Dasselbe ist ferner die höchste Instanz bei allen Untersuchungen gegen Verwaltungsbeamte wegen amtlicher Vergehen. Endlich sind dem Staatsministerium mehrere hohe Behörden, Staatskommissionen und Institute unmittelbar unterstellt. Alle diese mannigfachen Aufgaben, welche zwar für die Sicherung einer geordneten Staatsverwaltung unerläßlich, großenteils aber ohne höheres politisches Interesse sind, bilden für das Staatsministerium und für die geschäftliche Oberleitung desselben eine solche Fülle von täglichen Arbeiten und Verpflichtungen, daß die regelmäßige Fürsorge für ihre Erledigung und die Teilnahme an der Verantwortlichkeit für dieselben nicht wohl vereinbar ist mit den umfassenden und erhabenen politischen Aufgaben, welche Fürst Bismarck für das deutsche Volk durchzuführen übernommen hat.

Wenn es deshalb geboten erschien, dem Reichskanzler die Geschäftslast und zugleich die allseitige Mitverantwortlichkeit des preußischen Minister-Präsidenten abzunehmen, so sollte ihm dagegen nicht zugleich die oberste geistige und politische Führerschaft des preußischen Ministeriums entzogen werden.

Wenn Fürst Bismarck aufhört, das geschäftliche Präsidium des Staatsministeriums zu führen, und im preußischen Ministerium der äußeren Stellung nach und nur noch als auswärtiger

Minister Sitz und Stimme haben will und soll, so kann und soll doch Fürst Bismarck nicht aufhören, die Seele und das geistige Haupt auch des preußischen Ministeriums zu sein. Er kann es nicht, weil er eben Bismarck ist; er kann und darf es nicht, weil die große Politik nicht blos nach außen, sondern auch im Bezug auf die innere Gesammtentwickelung sich für Preußen und Deutschland nach übereinstimmenden Gesichtspunkten vollziehen muß.

Das preußische Ministerium soll auch nach dem Rücktritte des Fürsten Bismarck von dem förmlichen Präsidium dennoch das Ministerium Bismarck bleiben. Keiner der anderen möchte dieser höchsten Führerschaft entsagen; — sie alle erwarten und verlangen gewissermaßen, daß der Reichskanzler, welcher äußerlich nur noch in der Stellung als auswärtiger Minister mit ihnen verkehren wird, doch in allen großen politischen Fragen ihr eigentlicher und rechter Präsident bleibe; — sie werden ihre höchste und ehrenvollste politische Aufgabe nach wie vor darin erkennen, dem großen Staatsmann, welcher der preußischen und deutschen Politik seit zehn Jahren den Stempel seines mächtigen Geistes verliehen hat, die Durchführung seiner Aufgaben für das Gesammtvaterland in jeder Beziehung erleichtern zu helfen.

Es ist eine Frage von geringer praktischer Bedeutung, ob streng genommen der Präsident des Staats-Ministeriums oder der auswärtige Minister Preußens dafür zu sorgen habe, auf welche Weise die Stimme Preußens im deutschen Bundesrate abzugeben sei. Der Fürst-Reichskanzler, der im Ministerium bleibt, wird unter freudiger Bereitwilligkeit aller Mitglieder auch ferner die Gewähr übernehmen, daß Preußens berechtigter Einfluß im Reiche vollauf zur Geltung gelangte.

Weil aber Fürst Bismarck auch ferner die Seele des Ministeriums bleiben muß, deshalb konnte und sollte bei seinem Ausscheiden nicht ein Anderer ausdrücklich und persönlich zum Präsidenten des Ministeriums ernannt werden: die Allerhöchste Ordre sorgt nur dafür, das der jedesmalige älteste Minister den

Vorsitz im Staatsministerium und damit die laufenden geschäftlichen Aufgaben des Präsidiums übernimmt.

Es soll eben nicht an die Stelle des Ministeriums Bismarck ein Ministerium unter anderem Haupt und Namen treten, sondern in dem alten Ministerium, welchem für seine höchsten Aufgaben, zumal in Allem, was mit der Politik des Deutschen Reiches im Zusammenhange steht, der leitende Einfluß des Reichskanzlers erhalten bleibt, ist nur die Sorge und Verantwortung für die regelmäßige geschäftliche Leitung dem ältesten Mitgliede übertragen.

Dem Fürsten Bismarck aber ist es vorbehalten, an der Behandlung derjenigen inneren Angelegenheiten, auf welche er aus höheren und allgemeineren Gesichtspunkten ein besonderes Gewicht legt, in seiner Eigenschaft als preußischer Minister auch in Zukunft persönlich Teil zu nehmen; — an den sonstigen Sitzungen des Staats-Ministeriums aber sich durch den Staatsminister und Präsidenten des Reichskanzleramtes Delbrück vertreten zu lassen.

Das ist die Bedeutung der jüngsten Veränderung im preußischen Ministerium.

Man wird daraus erkennen, daß es sich nicht im mindesten um eine Lockerung der Beziehungen zwischen der preußischen Regierung und der Regierung des Deutschen Reiches handelt, auch nicht um eine Lossagung des Fürsten Bismarck von dem Einflusse auf die innere preußische Entwickelung überhaupt, sondern nur um die Befreiung desselben von der speziellen Mitverantwortlichkeit für die Gesamtheit der inneren Verwaltung, behufs freierer Erfüllung seines großen Berufs für die höchsten Aufgaben Preußens und Deutschlands."

Am 10. März 1877 kam Bismarck im Reichstage auf den Versuch von 1873 zu sprechen, den er als verunglückt und zwar notwendigerweise verunglückt, schildert. Bismarck sagte dabei: „Ganz gewiß ist nach meiner Überzeugung, daß ich den Haupteinfluß, den es mir vergönnt ist, zu üben, bisher nicht in der

Kaiserlichen Macht, sondern in der Königlich Preußischen Macht gefunden habe. Ich habe versucht; ich habe eine Zeitlang aufgehört, preußischer Ministerpräsident zu sein und habe mir gedacht, daß ich als Reichskanzler stark genug sei. Ich habe mich darin vollständig geirrt; nach einem Jahre bin ich reuevoll wiedergekommen und habe gesagt: entweder will ich ganz abgehen oder ich will im preußischen Ministerium das Präsidium wiederhaben. . . . Schneiden Sie mir die preußische Wurzel ab und machen Sie mich allein zum Reichsminister, so glaube ich, bin ich so einflußlos wie ein anderer."

Im März 1892 sprach sich Fürst Bismarck in den „Hamburger Nachrichten" sehr eingehend über das Thema „Reichskanzler und Ministerpräsident" aus. Es hatte damals gerade die Trennung des Reichskanzleramtes vom preußischen Ministerpräsidium stattgefunden. Letzteres hatte Graf Eulenburg übernommen, während Graf Caprivi Reichskanzler geblieben war. Das Organ des Fürsten Bismarck schreibt dazu:

„Wir möchten die Ansicht vertreten, daß die neu getroffene Einrichtung aus den früheren Erfahrungen heraus doch nicht als absolut ungangbar zu bezeichnen ist. Wenn man auf den Versuch Bezug nimmt, der im Jahre 1873 in dieser Beziehung gemacht wurde, so ist dabei zu erwägen, daß zu jener Zeit das preußische Ministerium mehr heterogene Elemente in sich barg, als heutzutage. Roon und Camphausen gehörten zwei Richtungen an, zwischen denen seit Jahrzehnten unvermeidliche Kämpfe im Innern geführt worden waren. Roon war konservativ, Camphausen liberal, und die Form, in welcher der Verkehr beider Ressorts, des Krieges und der der Finanzen, geführt wurde, trug nichts zur Überwindung der Gegensätze bei. Man kann durchaus nicht sagen, daß der damalige Versuch an Schwierigkeiten und Differenzen gescheitert wäre, die zwischen dem preußischen Ministerpräsidenten und dem Reichskanzler stattgefunden hätten. Beide waren nach wie vor unter sich vollkommen einig. Die Friktionen hatten innerhalb des preußischen Ministeriums selbst ihre Wurzel. Das Kollegium vertrug sich nicht mit seinem

Vorsitzenden, und letzterer, ohnehin leidend und müde, verzweifelte schließlich an der Möglichkeit, gegen diese Verstimmung länger mit Erfolg anzukämpfen. Wenn man sich ein preußisches Ministerium denkt, das übereinstimmt und durch persönliches Wohlwollen unter sich verbunden ist, so halten wir den Beweis, daß die Trennung der Reichskanzlerschaft von dem preußischen Ministerpräsidium untunlich sei, für noch nicht geführt, und müssen der Erfahrung, die darüber bevorsteht, die Entscheidung des Streites anheimgeben. Nun liegt kein Grund vor, in dem jetzigen preußischen Ministerium mit dem Grafen Botho Eulenburg an der Spitze Uneinigkeiten vorauszusetzen, deren Beilegung dem geschäftskundigen und formgewandten Präsidenten nicht gelingen sollte. Er steht nach seiner ganzen Vergangenheit seinen Kollegen viel weniger fern, wie seinerzeit Graf Roon den hervorragenderen Mitgliedern des Kabinetts, und seine Höflichkeit verläßt ihn auch in erregten Diskussionen nicht.

In den bisherigen Erörterungen über die Trennungsfrage wird, wie wir glauben, die Stellung des preußischen Ministers der auswärtigen Angelegenheiten unterschätzt. Dieser hat nicht nur die wenigen preußischen Diplomaten zu instruieren, sondern er ist auch der Ressortminister für die Beziehungen Preußens zum Reiche, sagen wir, für die „deutschen Angelegenheiten“, die im preußischen Staatsministerium verhandelt werden; gewiß für Preußen keine unwichtige Aufgabe. Dem preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten steht die Instruktion der siebzehn preußischen Stimmen im Bundesrate ressortmäßig zu, und in Fällen, wo er der Zustimmung des Staatsministeriums ohne Rückfrage gewiß zu sein glaubt, kann er diese Instruktion auf eigene Verantwortung erteilen, und wenn er der Zustimmung des Gesamtministeriums zu bedürfen meint, so ist er selbst der vortragende Ressortminister für seine eigene Sache. Der auswärtige Minister Preußens, der nicht zugleich Reichskanzler wäre, könnte sogar diesem seine Instruktion für den Bundesrat zuschicken und ihm unter Umständen das Leben sehr schwer machen. Die Schwierigkeiten, die hier eintreten könnten, sind

bisher in der natürlichsten Weise durch Übertragung beider Ämter auf eine Person vermieden worden, und dies wird so bleiben müssen. Kann man sagen, daß die deutsche Politik innerhalb des preußischen Ministeriums mehr in der Hand des auswärtigen preußischen Ministers als in der des Ministerpräsidenten liegt, so ist es nicht wahrscheinlich, daß dieser Einfluß des preußischen auswärtigen Ministers dauernd mit der Politik des preußischen Gesamtministeriums in Widerspruch treten könnte. Das leuchtet ein, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die preußischen Staatsminister, wir glauben ohne Ausnahme, Mitglieder des Bundesrates und an den Diskussionen desselben zur Teilnahme jederzeit berechtigt sind, wenn auch die Abgabe des preußischen Votums, genau genommen, nur nach der Instruktion des preußischen auswärtigen Ministers erfolgen kann. Andererseits werden die Ausschüsse des Bundesrates, in denen seine Beschlüsse ihre Vorbereitung finden, doch nicht von dem Reichskanzler, sondern in der Regel von dem betreffenden preußischen Ressortminister, und wenn er den Vorsitz nicht selbst übernimmt, von einem höheren Rate in seinem Auftrage präsidiert, so daß der preußische Einfluß, unabhängig von dem Reichskanzler, seine Kanäle hat, durch die er sich geltend machen kann. Wir sehen deshalb a priori keinen Grund, warum, wenn das preußische Ministerium in sich einig und geschlossen bleibt, die jetzt ins Werk gesetzte Trennung des Reichskanzlersamtes von der preußischen Ministerpräsidentschaft geschäftlich unhaltbar sein sollte. . . Wir glauben auch nicht, daß Fürst Bismarck in seiner mehrfach angezogenen 1877er Rede die jetzt getroffene Einrichtung prinzipiell und für alle Zukunft für ungangbar hat erklären wollen, sondern nur unter dem Eindruck gesprochen hat, daß es angebrachterweise 1873 unmöglich gewesen war, die Regierungsmaschine unter diesen Umständen in Gang zu halten. — Die Wahl der Minister und die Gestaltung der Ministerien ist übrigens heutzutage nicht mehr so wichtig, wie unter Kaiser Wilhelm I., weil der jetzige Monarch der Aufgabe, die er sich gestellt hat, sein eigener Kanzler zu sein, gerecht wird, und es somit nicht darauf ankommen kann,

daß und wie eine Anzahl leitender Männer sich in die Gewalten teilt. Auf der Tatsache, daß der Kaiser und König die Politik selbst leitet, beruht auch die Hoffnung, daß er seinerseits ein politisches Auseinandergehen des Reichskanzlers und des preußischen Ministerpräsidenten nicht dulden und verhindern wird, daß der Staatswagen aus dem Geleise kommt."

Eine persönliche mündliche Äußerung zu dem angeschlagenen Thema liegt sodann noch aus dem Sommer 1893 vor, bei einer Rede, die der Fürst an die ihn besuchenden Thüringer hielt:

„Ich bedauere in hohem Grade die Trennung des Reichskanzleramtes von dem preußischen Ministerpräsidium. Die Ämter der Verwaltungsbeamten des Reiches, von denen der Kanzler der erste ist, sind lediglich exekutive und entbehren auf dem Gebiete der Gesetzgebung der Berechtigung zur Mitwirkung. Ich habe mit Verwunderung gelesen, daß in Frankfurt der preußische und der bayerische Minister und andere unter dem Vorsitze des „Reichsschatzsekretärs", eines Unterbeamten des preußischen Ministers der auswärtigen Angelegenheiten in dessen Eigenschaft als Reichskanzler, getagt haben. Die Bedeutung des Reichskanzlers beruht auf seiner Stellung als preußischer Minister der auswärtigen Angelegenheiten, als welcher er die 17 preußischen Stimmen im Bundesrat zu instruieren berechtigt ist. Als Reichskanzler selbst ist er Vorgesetzter derjenigen Verwaltungen, die im Besitze des Reiches sind, als Post u. s. w. In der Gesetzgebung der Bundesländer hat er nicht weiter mitzuwirken, als die Vorlagen des Bundesrats an den Reichstag zu bringen. Aber innerhalb der Gesetzgebung hat weder Se. Majestät der Kaiser noch der Reichskanzler eine andere Tätigkeit zu entfalten, als die Publizierung der vom Bundesrat und Reichstag votierten Gesetze. Der Kaiser hat im Bundesrat keine Stimme, sondern nur der König von Preußen. Und deshalb ist es notwendig, daß im Bundesrat nichts vorgebracht werde, was nicht vorher die Zustimmung des preußischen Staatsministeriums gefunden hat. Alle an den Bundesrat gehenden Vorlagen des „Präsidiums" sind verfassungsmäßig vorher der Kritik des preußischen

Ministeriums zu unterstellen; dies ist in der letzten Zeit nicht immer mit der nötigen Genauigkeit beobachtet worden. Ich habe im Dienst ja vorzugsweise den Titel „Reichskanzler“ geführt; das war aber ursprünglich nicht meine Absicht, indem der Reichskanzler zuerst nichts anderes als der frühere preußische Bundestagsgesandte im alten Sinne sein sollte mit dem Titel eines Präsidialgesandten, und es war beabsichtigt, ihm zugleich die Leitung der deutschen Abteilung im preußischen auswärtigen Ministerium zu übertragen.

Dieser Entwurf änderte sich, nachdem der Reichstag beschlossen hatte, daß der Bundeskanzler der verantwortlich kontrasignierende Beamte für die Anordnungen des Präsidiums, heut des „Kaisers“, sein solle. Nachdem dies rechtsbeständig geworden, mußten der auswärtige Minister und der Kanzler kombiniert werden, da der König nicht zwei konkurrierende auswärtige Ratgeber haben konnte. Es war rein zufällig, daß ich den Titel Reichskanzler gewohnheitsmäßig führte; meine Kompetenz lag in der Eigenschaft des leitenden preußischen Ministers, dessen Organ ich selbst als Reichskanzler war. Ich möchte nicht, daß meine Titelwahl zum Schaden in der Entwicklung des Reichs durch Übertreibung der Stellung des Reichskanzlers wird; der Reichskanzler mit den wenigen Räten, die er um sich hat, kann die Tätigkeit des preußischen Gesamtministeriums nicht ersetzen mit dessen hundert oder tausend eingeübten Räten, die mit dem Volksleben durch ihren täglichen Dienst in Fühlung stehen und damit sachkundig vertraut sind. Es ist eine verfassungswidrige Künstelei, wenn man den Reichskanzler in seiner militärischen Person als verantwortlichen Träger unserer Gesetzgebung, oder wenn man den Reichsschatzsekretär als eine verantwortliche Persönlichkeit hinstellen will, während er nur Untergebener des Reichskanzlers ist. Ob er nun Posadowsky oder Schraut heißt, ist ganz gleichgiltig; er ist nur ausführender Beamter, hat keine Verantwortung für unsere Gesetzgebung, und sie ihm beizulegen, ist eine tendenziöse Abweichung von der Verfassung. Ich halte die Tendenz dazu, wie sie in offiziösen Blättern Ausdruck gefunden hat, für schäd-

lich und gefährlich. Wir dürfen im Unitarismus nicht über die Verfassung hinausgehen."

Auch im April 1894 sprach Fürst Bismarck noch über dasselbe Thema zu den ihn in Friedrichsruh besuchenden nationalliberalen Abgeordneten. Er verglich dabei den auf das gesamte preußische Staatswesen gestützten Reichskanzler mit Antäus, der aus der Berührung mit der heimischeu Erde neue Kraft sauge. Dieser vaterländische Boden sei für den Reichskanzler die Autorität des preußischen Staatsministeriums, die er als Ministerpräsident hinter sich habe.

Weitere Versuche, das preußische Ministerpräsidium vom Reichskanzleramt zu trennen, haben später nicht mehr stattgefunden. Dagegen waren bekanntlich sowohl die preußischen Ministerien wie die Reichsämter unter der Reichskanzlerschaft des Fürsten Hohenlohe sehr selbständig geworden; ein Zustand, der unter dem gegenwärtigen Reichskanzler, Grafen von Bülow, sein Ende erreichte. Graf von Bülow ist zu den bewährten Bismarckschen Traditionen einer straffen Zentralleitung zurückgekehrt.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers.

Im Januar 1878 legte Fürst Bismarck dem Bundesrate im Namen Sr. Majestät des Kaisers einen Gesetzentwurf, betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers zur Beschlußnahme vor. Der Entwurf lautete:

„Die durch die Verfassung und die Gesetze des Reiches dem Reichskanzler übertragene Leitung in der Verwaltung, Beaufsichtigung und Bearbeitung von Reichsangelegenheiten, sowie die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers notwendige Gegenzeichnung des Reichskanzlers können durch Stellvertreter wahrgenommen werden, welche der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers für Fälle der Behinderung desselben aus anderen Mitgliedern des Bundesrats allgemein oder für einzelne Amtszweige ernennt."

Der Bundesrat erkannte die Notwendigkeit einer Regelung der Stellvertretung unbedingt an, schlug jedoch statt der obigen Bestimmung einen Gesetzentwurf von vier Paragraphen vor.

Zur Begründung des Gesetzentwurfs wurde folgendes ausgeführt: „Die Verfassung des Deutschen Reiches erfordert im Artikel 17 zur Gültigkeit der im Namen des Reiches zu erlassenden Anordnungen und Verfügungen des Kaisers die Gegenzeichnung des Reichskanzlers und überträgt dem letzteren dabei die Verantwortlichkeit für dieselben[16]. Verfassungsmäßig ist

[16]) Art. 17 der „R. V." lautet: „Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reiches erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt."

hierdurch dem Reichskanzler die Stellung als des einzigen Kaiser und Reich verantwortlichen Reichsministers und dadurch die verantwortliche Leitung aller Reichsangelegenheiten, welche in der Regierungsgewalt des Kaisers liegen, zugewiesen. In Ausführung dieses der Verfassung zu Grunde liegenden staatsrechtlichen Prinzips sind durch die einzelnen Reichsgesetze die Angelegenheiten der bezeichneten Art gleichviel welchem Geschäftskreise der verschiedenen obersten Reichsämter sie angehören, an die Person des Reichskanzlers geknüpft. Und ebenmäßig haben die Gesetzesverordnungen und Erlasse, durch welche die Errichtung oder Abgrenzung der obersten Reichsämter erfolgt ist, die letzteren der Leitung des Reichskanzlers unter Verantwortlichkeit desselben unterstellt, so der Allerhöchste Erlaß vom 12. August 1867, betreffend die Errichtung des Bundeskanzleramtes; der Allerhöchste Erlaß, betreffend die oberste Marinebehörde, vom 1. Januar 1872; das Gesetz, betreffend die Errichtung eines Reichseisenbahnamtes vom 27. Juni 1873; die Verordnung, betreffend die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens vom 22. Dezember 1875.

Einer Aufzählung dieser an die persönliche Leitung des Reichskanzlers geknüpften Obliegenheiten in der Verwaltung, Beaufsichtigung und Bearbeitung von Reichsangelegenheiten wird es nicht bedürfen; kaum ein umfassendes Reichsgesetz ermangelt der Aufstellung solcher Obliegenheiten. Der Kreis derselben ist mit der Entwickelung des Reiches von Jahr zu Jahr größer geworden und wird mit der fortschreitenden Stärkung des Reiches auch in Zukunft immer mehr an Ausdehnung gewinnen.

Damit tritt an die Gesetzgebung die Notwendigkeit heran, Fürsorge dafür zu treffen, daß in Fällen einer persönlichen Behinderung des Reichskanzlers an der Wahrnehmung seines Amtes, die ihm übertragene Leitung der Reichsgeschäfte ohne Störung in geregeltem Gange bleibe.

Die Zulässigkeit einer Vertretung des Reichskanzlers ist bezüglich der Gegenzeichnungen Allerhöchster Anordnungen und Verfügungen in der Verfassungsurkunde nicht ausdrücklich ausgesprochen.

Wenn nun auch eine früher nicht bestrittene Praxis eine Anzahl von Fällen aufweist, in welchen Allerhöchste Anordnungen und Verfügungen durch andere Reichsbeamte in Vertretung des Reichskanzlers kontrasigniert worden und in dieser Gestalt in die amtliche Verkündigung übergegangen sind, so ist doch bei Gelegenheit des dem Reichskanzler im vorigen Jahre Allerhöchst bewilligten Urlaubs im Reichstag die Zulässigkeit einer solchen Vertretung angezweifelt worden.

Auch betreffs der dem Reichskanzler zustehenden obersten Leitung und Aufsicht, welche aus der ihm übertragenen Gegenzeichnung rechtlich folgt, aber nicht überall mit der Vornahme einer Gegenzeichnung zusammenfällt, könnte der Zweifel erhoben werden, ob das bestehende Recht die Übertragung derselben auf Stellvertreter des Reichskanzlers allgemein zuläßt. In ausdrücklicher Anordnung gestattet das Bankgesetz vom 14. März 1875, daß die Leitung der Reichsbank „in Behinderungsfällen des Reichskanzlers durch einen vom Kaiser hierfür ernannten Stellvertreter wahrgenommen werde." Sonst fehlt es an gesetzlichen Bestimmungen, so daß jene einzelne Anordnung sowohl als Ausnahme wie als Anerkennung des allgemeinen Rechts angerufen werden könnte. Da die Gewalt der Tatsachen aber auf die Notwendigkeit hinweist, gesetzlich die unbestrittene und auf Grund der Verfassung nicht bestreitbare Möglichkeit einer vollen Stellvertretung des Reichskanzlers zu bieten, so wird die Gesetzgebung sich nicht länger dieser Aufgabe entziehen dürfen.

Der vorgelegte Gesetzentwurf schließt sich in seinen Bestimmungen an den erwähnten, für einen sehr wichtigen Zweig der Leitung des Reichskanzlers gegebenen Vorgang der Reichsgesetzgebung, an den § 26 des Bankgesetzes an, und es ist somit nur ein organisches Fortschreiten auf dem schon betretenen Wege, wenn der Entwurf die Zulässigkeit einer Vertretung des Reichskanzlers, für Fälle der Behinderung desselben, in jedem einzelnen Amtszweige, sowie in der Gesamtheit der Obliegenheiten des Kanzleramtes, gesetzlich zum Ausdruck bringt.

Dabei läßt der Entwurf die dem Reichskanzler durch Art. 15

der Verfassung erteilte Befugnis: „sich im Vorsitz des Bundesrats und in der Leitung der Geschäfte durch jedes andere Mitglied vermöge schriftlicher Substitution vertreten zu lassen," unberührt, bestimmt aber, damit der notwendige Zusammenhang des Reichskanzlers mit dem Bundesrat auch in seinen Vertretern gewahrt und erkennbar bleibe, daß dieselben nur aus dem Schoße des Bundesrats entnommen werden dürfen.

Die Möglichkeit ihrer Bestellung ist für alle Fälle einer Behinderung des Reichskanzlers, also auch ohne daß der Fall einer Beurlaubung eintritt, offen zu halten, und ihre Bestellung wird, der Verfassung entsprechend, durch kaiserliche Ernennung auf Antrag und unter der verantwortlichen Gegenzeichnung des Reichskanzlers zu erfolgen haben."

Die erste Beratung des Entwurfs fand in der Sitzung des Reichstages vom 5. März 1878 statt. Fürst Bismarck führte dabei folgendes aus:

„Ich muß sagen, wie diese Vorlage eingebracht wurde, so lag mir der Gedanke, daß daran sich eine Verfassungsänderung knüpfen könnte, zuerst ganz außerordentlich fern.

Als der Verfassungsentwurf für den „Norddeutschen Bund" zuerst zur Revision gelangte, da war der Reichskanzler durchaus nicht mit den bedeutenden Befugnissen ausgestattet, die ihm durch den einfachen Satz, der sich heute im Art. 17 der Verfassung befindet, zugeschoben sind. Er ist damals durch eine Abstimmung in das jetzige Maß hineingewachsen, während er vorher einfach das war, was man in Frankfurt in bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktionen von dem preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte, und der neben her das Präsidium im Bundesrat hatte. Nun wurde durch den Art. 17 die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preußischen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgeschoben. Darauf trat,

auch die von mir sofort, von meinem damaligen Vertreter, Herr v. Savigny, nicht mit derselben Bereitwilligkeit anerkannte Notwendigkeit ein, daß der Reichskanzler und der preußische Ministerpräsident ein und dieselbe Person sein müßten. Es hat mich das, wie ich fürchte, einen Freund gekostet; aber die Überzeugung war bei mir durchschlagend, und deshalb lag auch die Frage nahe, genügt denn nun der Vertretungsparagraph in dem Art. 15?

Es kam in § 17 Kontrasignatur hinzu[17]), ohne dort zu wiederholen, daß die Vertretung des Kanzlers auch für das Geschäft der Kontrasignatur maßgebend sein soll. Ich erinnere mich ganz gut, was uns verhinderte, diesen Punkt aufzuklären. Mir schien es, ich möchte sagen, nicht schicklich, so wie die Verfassung lag, daß ein Reichskanzler mit der ministeriellen Kontrasignaturbefugnis sich ohne eine in der Verfassung ausdrücklich ausgesprochene Mitwirkung Sr. Majestät des Kaisers jemanden substituieren könne, den der Kaiser als kontrasignierenden Minister aus der Hand des Kanzlers annehmen solle, und ich habe darüber damals meine Immediatvorträge gehalten, welche Ihnen den Beweis liefern können, schriftlich und mündlich, daß es durchaus kein Vergessen gewesen ist, sondern ich habe Sr. Majestät, dem König von Preußen, damals gesagt, alle Abstimmungen, die über diese Angelegenheit gefaßt sind und damit in engerer Verbindung stehen, namentlich über Anträge, welche auf „Reichsminister" gerichtet waren, sind mit einer so kleinen Majorität gefaßt — die Hauptabstimmung mit einer einzigen Stimme —, daß ich große Bedenken trug, in diesen Dingen wieder zu rühren. Wir konnten sehr leicht zu einer Abstimmung kommen, der gegenüber die Regierungen — lassen Sie mich einen vulgären Ausdruck gebrauchen — Streik gemacht hätten, und konnten in Verlegenheit kommen bezüglich einer Vereinbarung. Ich war sehr froh, daß wir etwas halbweg annehmbares, wenn auch nur mit einer Stimme Majorität in der Beziehung gewonnen hatten, ohne zu einem Bruch der Verhandlungen mit den

[17]) cfr. Anmerkung 16.

Regierungen zu kommen, die wir unmöglich vergewaltigen konnten, und ohne über das, wo sie zugestimmt haben, hinauszugehen.

Ich bin niemals zweifelhaft gewesen, zehn Jahre lang nicht, daß ich als Kanzler ganz berechtigt wäre, durch Substitution mit Kaiserlicher Genehmigung mir einen Gesamtstellvertreter zu schaffen, auf den auch die Kontrasignatur übergehen würde. Ich war mir von Hause aus um so weniger zweifelhaft darüber, als der Reichskanzler, mindestens bis zu der neuen Revision der Verfassung von 1870, vielleicht bis zum Reichsbeamtengesetze von 1873, einfach ein preußischer Beamter war. Er war Beamter des Königs von Preußen in dessen Eigenschaft als „Präsidium", wie man es neutral bezeichnet hat. Er war in diese neue Qualität eines preußischen Ministers, von dem ursprünglichen Gedanken eines preußischen Staatssekretärs aufgerückt. Hier konnte mir nicht ein Zweifel beikommen, daß nicht auch diesen preußischen Präsidialminister jeder andere, unter Umständen auch in der Kontrasignatur, werde vertreten können. Es kommt dazu, daß einfach danach gehandelt wurde, jahrelang.

Die Zweifel, daß meine Berechtigung damals und noch jetzt, und zwar auf grund des Art. 15 besteht, sind erst aufgetaucht, als der Herr Abg. Hänel die entsprechende Debatte zu der von heute, etwa vor einem Jahre bei Gelegenheit meines damaligen Urlaubsgesuchs, anregte und dort den Zweifel aussprach, ob ich vertretbar wäre auf dem Gebiet der Kontrasignatur und Verantwortung, eine Frage, die der Herr Staatssekretär v. Bülow in meiner Abwesenheit dahin beantwortete, daß ich diese Vertretung nicht beanspruche, sondern daß ich die Verantwortlichkeit mit übernehmen würde. Ich habe mich damals, teils aus Unfähigkeit zu streiten, eine Unfähigkeit, die aus meiner Krankheit hervorging, teils aus Friedensliebe dazu verstanden, und habe den Kampf nicht aufgenommen; aber ich habe die Zweifel, die mir entgegentraten, auch nicht einen Augenblick geteilt, und ich habe mir damals gedacht, es ist besser, diese Zweifel in freundlicher Weise zu erledigen durch eine Gesetzvorlage, von der ich glaubte, sie sei sehr leicht gemacht, da ich annahm, darüber, daß

es notwendig sei, würden alle einverstanden sein, als mich darüber mit einem so gewandten Dialektiker, wie Herr Professor Hänel ist, zu streiten. Deshalb fügte ich mich und hielt es für eine Sache, die an einem Tage abgemacht sein würde. Ich muß auch gestehen, ich habe damals nicht geglaubt, daß ich wiederkommen würde, und es war mir einerlei, wie die Sache erledigt wurde. Wenn ich also der Meinung bin, daß ich das Recht auf volle und auf Gesamtvertretung ohnehin laut der Verfassung habe, zehn Jahre geübt habe und noch heut besitze, und daß diese Gesetzesvorlage nur das Bedürfnis hat, demjenigen, welchem es zweifelhaft ist, eine friedliebende und versöhnliche Brücke entgegenzutragen, so bin ich derselben Überzeugung allerdings nicht in Beziehung auf die Vertretung in einzelnen Ressorts. Das kann man ohne zwingende Auslegung aus der Verfassung nicht herauslesen, und gerade in bezug auf die einzelnen Ressorts bedarf meines Erachtens jeder Kanzler, nicht bloß einer, der augenblicklich gehindert ist, einer gewissen Vertretung.

Ich will das Bedürfnis einer Vertretung im einzelnen gar nicht mit der Notwendigkeit einer Geschäftserleichterung begründen, ich will es nur begründen aus dem Mechanismus der Beziehungen der einzelnen Ressorts zu einander und zur Gesamtvertretung. Unter den einzelnen Ressorts befindet sich zuerst dasjenige, was am meisten Kontrasignatur nötig macht, Elsaß-Lothringen.

Das Vertrauen des Reichstags hat seiner Zeit mich als Reichskanzler mit der Aufgabe beehrt, auch Minister für Elsaß-Lothringen zu sein. Diese Aufgabe vermag ich neben den anderen nicht zu leisten; sie ist an und für sich eine solche, die die Tätigkeit eines einzelnen geschäftskundigen und gesunden Mannes vollständig in Anspruch nimmt; wenn man bedenkt, in einem Land von $1^1/_2$ Millionen Einwohner, mit eigentümlichen neuen und gespannten Verhältnissen und mit einer Gesetzgebung, die die ministerielle und Königliche Gewalt viel weiter in das laufende Geschäftsleben hineinzieht, als bei uns, so wird man sich sagen: daß jemand, der alle Verwaltungen eines Landes von $1^1/_2$ Mil-

lionen Einwohner vertreten muß, das nicht als Nebenamt tun kann. Die Spezialvertretung ist ferner eine Notwendigkeit, wenn man die ganz eigentümlichen Beziehungen des Auswärtigen Amts zu allen übrigen Ministerien ins Auge faßt. Meines Erachtens soll der jedesmalige Gesamtvertreter des Kanzlers jederzeit derselbe sein, der den Ministerpräsidenten im preußischen Ministerium vertritt. Wenn überhaupt die Notwendigkeit, die Zweckmäßigkeit vorgelegen hat, daß der Posten eines Reichskanzlers und der Posten eines preußischen Ministerpräsidenten in derselben Hand sei; wenn ich mich durch Enthaltung während eines Jahres von der Annahme preußischer Geschäfte davon überzeugt habe, daß dieses absolut notwendig ist, nicht, weil der preußische Einfluß auf das Reich verloren geht, sondern der deutsche Einfluß auf Preußen verloren geht, weil die Vertretung des Reichs in Preußen eine so starke sein muß, wie sie nur der leitende Minister ausüben kann und nicht ein beisitzender Minister ohne Ressort; deshalb bin ich der Überzeugung, daß der regelmäßige Stellvertreter des Reichskanzlers jederzeit der sein soll, der dieselbe Persönlichkeit in ihrer Eigenschaft eines preußischen Ministerpräsidenten innerhalb des preußischen Staatsministeriums vertritt. Und ich erkenne es als einen Fehler, über den mich die Erfahrung belehrt hat, daß in früheren Zeiten, während meiner Abwesenheit, davon abgewichen worden ist. Wird dies System aber angenommen, so ist es kaum möglich, daß wir in Stellvertretung innerhalb des preußischen Ministeriums jederzeit einen — sagen wir Finanzminister — denn der wird im ganzen immer der natürliche und geborene Vertreter des Ministerpräsidenten bleiben, weil er an und für sich nach unserer Organisation in alle Ressorts hineinzureden hat, — also daß wir immer einen Finanzminister haben, der zugleich im stande ist, Sr. Majestät dem Kaiser in auswärtigen Angelegenheiten den regelmäßigen Vortrag zu halten und den Verkehr mit den fremden Botschaftern und Gesandten zu führen. Dazu gehören gewisse technische Seiten, deren Ausbildung man nicht immer beim Finanzminister verlangen kann. Es würde

also meines Erachtens für das Auswärtige Amt in der Regel das Bedürfnis einer gesonderten Stellvertretung, die nicht in die Gesamtvertretung einbegriffen ist, eintreten. — Diese Gründe für die Vorlage, die ich Ihnen anführe, sind ja ganz hausbackene geschäftliche Gründe, die prinzipiell nicht tief greifen. Aber die Vorlage und die Art, wie sie besprochen ist, gibt mir doch Anlaß, auch die Ansichten zu besprechen, mit denen ich, ich kann nicht sagen, dieses Gesetz ausführen möchte; denn sie hängen kaum mit diesem Gesetz zusammen, sondern sie zu verwirklichen, würde auch ohne dieses Gesetz möglich sein. Ich habe nur eine öffentliche Äußerung darüber aufgeschoben, weil ich das Bedürfnis hatte, zuerst noch im Bundesrat und im Reichstag die Ansichten über das von mir erstrebte Ziel zu kennen. Das Ziel, was von mehreren Seiten, beinahe von allen, die günstig bis auf den letzten Redner sich ausgesprochen haben, als erstes und allein schon sehr bedeutendes bezeichnet worden ist, ist das einer Verbesserung, einer Vereinfachung der zwischen dem Reich und den Einzelstaaten geteilten Finanzverwaltung. Um das zu erreichen, wird es eine große Erleichterung gewähren, wenn wir ein gesondertes Reichs-Finanzamt einführen, welches die Reichs-Finanzsachen direkt vom rein finanziellem Standpunkte sowohl mit den Ministern der übrigen Einzelstaaten, als auch namentlich mit dem preußischen Finanzministerium verhandeln kann.

Daß unsere Reichsfinanzleitung bisher nicht die Ergebnisse geliefert hat, die ich selbst von ihr wünsche, und die das Reich von ihr erwartet, mag ja zum Teil an eigentümlichen Richtungen und Überzeugungen der maßgebenden finanziellen Persönlichkeiten liegen. Wie überhaupt in allen Sachen Personen wirksamer sind als Institutionen, so auch hier. Zum Teil liegt es aber doch in den Einrichtungen. Ich meine zwei Finanzministerien, eines für das Reich, eines für Preußen, eines im Besitze der ergiebigen melkenden Kuh der indirekten Steuern, das andere im Besitz des ziemlich ausgebauten Bergwerks der direkten Steuern, die nicht notwendig durch unsere Institutionen gezwungen waren, sich zu verständigen, oder eines die Meinung

des anderen anzunehmen. Diese beiden großen Ministerialkörper, das ganze Reichskanzleramt in seinem Zusammenhange und das preußische Ministerium, haben mir schließlich den Eindruck von zwei Lokomotiven gemacht, die sich auf demselben Geleise befinden und sich weder ausweichen, noch an einander vorbei konnten; und keine fuhr rückwärts, um der anderen Platz zu machen. Sie hatten ihre unabhängige Überzeugung, ihre unabhängigen Berechtigungen, und je nachdem die Lokalität und die Umstände den einen begünstigten, zog sich der andere in eine gewisse Entfernung zurück.

Kann man nun das Hindernis aus dem Wege räumen? Ich glaube durch ein sehr einfaches Hausmittel, welches ganz außerhalb der Tragweite dieses Gesetzes liegt, und welches ich die Absicht hatte, da ich von Sr. Majestät dem Kaiser die Genehmigung hierzu schon besaß, Ihnen zu bringen, sobald ich über die Tendenzen im Bundesrat und im Reichstag Klarheit hatte, — — nämlich, daß demnächst in bezug auf die Reichsfinanzverwaltung dasselbe System eingeführt werde, welches in bezug auf die Reichskriegsverwaltung sich von Hause aus in Geltung befunden hat. Als die Reichsverfassung ins Leben trat, so fand ich, daß, der Theorie nach, der Reichskanzler unter den vielen anderen Janusköpfen, die er hatte, auch genau genommen den eines Kriegsministers besaß, auch den eines Marineministers, und da habe ich aus freiem Antriebe den von Ihnen als herrschsüchtig mitunter beurteilten Reichskanzler in seiner Macht vermindert, indem ich an Se. Majestät den Kaiser, den Antrag richtete, zu befehlen, daß Berichte und Entwürfe zu Ordres nur mit der gemeinschaftlichen Unterschrift des Kanzlers und des Kriegsministers dem Kaiser, damaligen König von Preußen, vorgelegt werden sollen, um auf diese Weise nicht nur in erster Linie dem Kanzler, sondern in entscheidender Linie Sr. Majestät, dem Kaiser, die Überzeugung zu gewähren, daß dieser Bericht vom Kriegsminister selbständig geprüft war, er bereit war, seine Verantwortlichkeit durch Unterschrift zu übernehmen, er auch bereit war, den Text eines Ordre-Entwurfs durch seine Mitunterschrift

zu sanktionieren. Nun ist es ja richtig, daß dadurch der Kriegsminister dem Reichstag gegenüber keine Verantwortlichkeit schriftlich übernahm. Aber hat Ihnen die jemals gefehlt, wenn das Militärbudget diskutiert wurde? Sind Sie nicht in der Lage gewesen, sich an die Person des Kriegsministers, und nur an die seinige, ohne Konkurrenz des Kanzlers jederzeit mit dem vollen Bewußtsein, daß er Ihnen Rede und Antwort stehe, halten zu können? Es hat dieses Mittel dahin geführt, daß ein so schwieriges und wegen seiner Selbständigkeit sehr empfindliches Departement, wie das Kriegsministerium, an dessen Spitze ein Herr stand, der am allerwenigsten geneigt war, sich, wie man sagt, die Butter vom Brot nehmen zu lassen, der Feldmarschall Graf Roon, — daß gerade diese Verwaltung ohne alle Schwierigkeit sich glatt entwickelt hat.

Wenn sich dort diese Einrichtung bewährt hat, warum soll es nicht möglich sein, daß der Staatssekretär des Reichsfinanzamts in Beziehung zum preußischen Finanzminister gestellt wird? Ich bin darüber nach außen hin niemand verantwortlich, wenn ich den Finanz- — oder Schatzsekretär — bitte, mir nie erhebliche Sachen, Gesetzgebungssachen, vorzulegen, wenn er nicht die Unterschrift des preußischen Finanzministers dazu mitbringt, — wenn ich ferner mit dem preußischen Finanzminister verabrede, daß wir uns beide einer von mir erbetenen Kaiserlichen und Königlichen Verordnung unterwerfen, wonach ebenso wie in Militärfragen auch auf dem Gebiete der Finanzen Sr. Majestät nur vorgelegt werden soll, was der Finanzminister sanktioniert hat, oder worüber wir beide uns geeinigt haben. Ich glaube, daß Sie dann ohne Verfassungsverletzung, ohne Schwierigkeit einen, allerdings nur auf Königlicher Verordnung basierten, Reichsfinanzminister besitzen, aber auf Königlicher Verordnung beruhen die Ernennungen aller Minister. Der König kann sie bekanntlich jeden Tag entlassen und wechseln. Das ist meines Erachtens die wesentlichste Veränderung, die ich in der Richtung des hier Gewünschten gegenwärtig leisten kann und gegenwärtig anstrebe, aber ich glaube beinahe, es wird den Bedürfnissen, die

hier ausgesprochen sind, genügen. Der unter Verantwortlichkeit des Kanzlers selbständig leitende Beamte wäre dann für mich gewissermaßen der deutsche Unterstaatssekretär des Finanzministers, mit dem ich direkt verkehre. Diese Einrichtung ist eine praktische im Kriegsministerium gewesen, und ich schmeichle mir deshalb mit der Hoffnung, daß sie es auch auf diesem Gebiete sein könne.

Im übrigen gehört allerdings dazu, daß, wenn sie ins Leben treten soll, wir auch Finanzen haben im Reich; so lange wir keine Finanzen haben, brauchen wir so wenig einen Finanzminister, wie ich einen Koch gebrauche, wenn ich keine Lebensmittel habe. Das Reich hat ja bisher seine Einnahmen wesentlich nur in den Matrikularbeiträgen; denn diejenigen, welche aus Zöllen und Steuern fließen, werden schon jetzt unter der Leitung des preußischen Finanzministers im Zollvereinswege von den einzelnen Regierungen erhoben, und fließen dem Reich von da zu. Das Ausgabebudget zu machen, das besorgen eigentlich die einzelnen Ressorts in sich; der Finanzminister hat nur zu streichen, und das wird auch der jetzige schon tun.

Ich gehe sehr ungern hier auf ein Thema ein, welches nicht zur Sache selbst gehört, aber von einem der Herren Vorredner hier berührt worden ist, und bei dieser Einrichtung, wie sie mir vorschwebt, eine sehr viel leichtere Erledigung finden kann als bisher, weil dann die Person im Reich und in Preußen bei dieser Einrichtung identisch sein würde, nämlich der Gedanke, daß eine Finanzwirtschaft in Preußen und im Reich gleichzeitig erfolgen müsse. Ja, das halte ich für rechtlich absolut unmöglich, und ich würde mich, wenn hier im Reich Beschlüsse über die preußische Verfassung in der Weise getroffen werden sollten, daß die Bewilligung von Reichssteuern abhängig gemacht würde von Einrichtungen innerhalb Preußens, im Namen Sr. Majestät des Königs von Preußen dagegen verwahren müssen. Die Revision und Abänderung der preußischen Einrichtungen steht dem preußischen Landtage zu; sie wird aber da auch ganz unzweifelhaft in dem gewollten Wege erfolgen. Ich

weiß garnicht, wie man sich die Sache anders denken könnte, wenn Preußen jetzt mit einemmal über sein Budget hinaus 60 Millionen mehr bekäme; wenn es dann nicht den Weg beschritte, der von den darüber sprechenden Herren gewünscht ist, so müßte man ja voraussetzen, daß ein im medizinischen Sinn geisteskrankes Ministerium in Preußen regierte! Was soll denn Preußen mit dem Gelde machen? Es kann es doch nicht vergraben, auch nicht verschenken, es muß in irgend einer Weise darüber bestimmt werden! Nun kann die preußische Regierung auch nicht über einen einzigen Taler bestimmen, ohne Einwilligung des Landtages. Es wird also der ganz natürliche und notwendige Fall eintreten, daß die preußische Regierung dem Landtag den Vorschlag macht, so und soviel Steuern an die Provinzen, Kreise und Gemeinden abzuschreiben, so und soviel Steuern nachzulassen, weil sie entbehrlich sind.

Wenn allerdings die Verbesserung der Reichssteuern davon abhängig bleiben sollte, wenn die Herstellung eines Zustandes, in welchem das gesamte Steuerbündel leichter zu tragen ist, als bisher, davon abhängig gemacht merden sollte, daß vorher gewisse politische Bedingungen erfüllt werden, dann werden wir uns in cinem trügerischen Zirkel befinden und nicht dazu kommen. Ich kann mir aber doch nicht denken, daß jemand die Verantwortung übernehmen wollte, eine zweifellose Verbesserung in unserem ganzen wirtschaftlichen Leben darum hintenanzuhalten, weil eine gewisse politische Klausel in einem der Reichsländer existiert, die nicht nach seinem Sinn geregelt ist. Ich glaube, die Untunlichkeit dafür würde ganz einleuchten, wenn man den Spieß umkehrt und annimmt, die Regierung wollte ihrerseits die Besserung der wirtschaftlichen Lage, die Entwickelung von fruchtbringenden nnd zweckmäßigen Steuervorlagen, davon abhängig machen, daß ihr erst eine politische Konzession gemacht würde, also zum Beispiel, daß in Bayern das Steuerbewilligungsrecht vermindert würde. — — Ich möchte daher ein Vorurteil bekämpfen, welches sich, wie ich fürchte, in unserer öffentlichen Meinung festsetzt, nämlich, daß Regierung und Volksvertretung

zwei Körper wären, die ein verschiedenes Interesse hätten, und daß man mit Genehmigung einer Vorlage der Regierung eine Gefälligkeit erweisen könnte, welche diese mit einer Gegenkonzession beantworten müsse. Das halte ich für eine Verschiebung der Verhältnisse; wir leben unter demselben, und wir haben dasselbe Interesse, und eine Verkümmerung der Regierungsgewalt, ein Verfallen unseres wirtschaftlichen Lebens, — ich wüßte nicht, warum mir das mehr am Herzen liegen sollte, als einem unter Ihnen; was Sie aushalten, kann ich auch aushalten; wir haben das gleiche Interesse, zu bessern, wenn das Dach durchregnet, und können uns nicht als zwei Parteien hinstellen, von denen die eine sagte: gib mir erst das, dann will ich dir jenes geben.

Wir erstreben und wollen alle dasjenige Maß von Freiheit und Unabhängigkeit und freier Bewegung der Volksvertretung, was mit der Sicherheit und Stetigkeit unserer Einrichtungen überhaupt nur irgend verträglich ist, und etwas anderes erstreben Sie auch nicht. Wir haben dieselben Ziele, und wenn wir über diese Wahrheit ganz zweifellos einig sind, dann, glaube ich, wird auch diese kranke Blässe des Mißtrauens schwinden, die dem Minister gegenüber immer auf den Konfliktmoment rechnet und nur fragt, wie wird das Beschlossene da wirken, wie stellt sich da die Probe auf das Exempel, wenn wir in Konflikt kommen? Ein Konflikt ist eine so unnatürliche Sache, und wenn er einmal kommt, pflegt sein Ausgang und sein Verlauf wenig von den einzelnen Kautelen, die man sich gegenseitig schriftlich gegeben hat, abhängig zu sein.

Wenn für den Kanzler die Eigenschaft eines Premierministers bleiben soll — lassen Sie mich den Ausdruck gebrauchen, ohne daß ich dadurch in den Verdacht verfiele, ein Reichsministerium zu erstreben; ich glaube, ich habe mich darüber zu oft ausgesprochen, und bin auch heute nicht bekehrt davon, ich halte den Bundesrat für eine bessere Einrichtung als ein Reichsministerium, und wenn er nicht bestände, so würde ich beantragen, ihn einzuführen. Ich halte den Bundesrat für eine außerordentlich zweckmäßige Einrichtung, sie macht unsere Gesetzgebung leichter

und besser, als ein Ministerium, und unterstützt sie durch ein großes Maß politischer Erfahrung aller Einzelregierungen. Ich sage also, wenn ich das Beispiel eines Premierministers für mich in Anspruch nehme, so versteht sich das bloß auf den Gebieten, die nicht dem Bundesrat, sondern den kaiserlichen Beamten angehören, so würde ich auf diese Stellung nicht so weit verzichten können, daß ich ein Recht aufgebe, welches ich für das zweitwesentlichste des Premierministers halte, nämlich bei einer politisch wichtigen Maßregel, die nach seiner Meinung auf eine schiefe Bahn geraten ist, ein Veto einzulegen.

Ich möchte bitten, die Vorlage in der Form, wie sie aus dem Bundesrat gekommen ist, anzunehmen, und auf solche Amendements zu verzichten, die eigentlich in der Sache nichts ändern, sondern nur eine vielleicht deutlichere, vielleicht aber auch weniger deutliche Fassung in sie hinein zu bringen beabsichtigen, und im übrigen überzeugt zu sein, daß mit dieser Vorlage ja kein Abschluß für immer geschaffen ist, sondern daß eine langsame Fortbildung, vielleicht nicht nach der Richtung verantwortlicher Reichsminister, vielleicht nach besserem, gegeben ist, daß eine langsame Fortbildung unserer Institutionen, namentlich in all' den Verwaltungszweigen, die hier behandelt werden, ja an jedem Tage erstrebt wird, und ich glaube, daß Sie die Maschine weicher, nachgiebiger und elastischer mit der Zeit finden werden, als bei einer einheitlichen Monarchie mit verantwortlichen Ministern, und in diesem Sinne bitte ich, der Vorlage zuzustimmen."

Am 8. März 1878 begann im Reichstage die zweite Beratung der Stellvertretungsvorlage. Fürst Bismarck führte dabei u. a. das Nachstehende aus:

„Ich halte die Befugnis, die der § 3 dem Reichskanzler gibt (auch während der Dauer einer Stellvertretung jede Amtshandlung vorzunehmen[18]), für eine ganz unentbehrliche, und wenn sie nicht ausgesprochen wäre, so würde ich sie als selbstverständlich ansehen, man würde eben dann nur auf Umwegen

[18]) cfr. Anmerkung 19.

bei entstehenden Streitigkeiten das erreichen müssen, was dieser Artikel direkt und kurz ausspricht; ich glaube, daß man ohne die Berechtigung, die der § 3 gibt, einen Kanzler, der dauernd das Geschäft versehen will, schwerlich finden wird, und ich möchte wohl wünschen, daß der Herr Abgeordnete Lasker einmal eine kurze Zeit, auch nur zur Probe, als Kanzler fungierte, um sich selbst davon zu überzeugen, daß die Gedanken, die er sich darüber macht, doch außerhalb der praktischen Möglichkeit mehr der Sphäre des Ideals angehören. Dem Herrn Abgeordneten scheint das Ideal vorzuschweben einer gewissen Zerfahrenheit der Exekutive, einer gewissen Anarchie, bei der jeder im einzelnen Ressort tun und lassen kann, was er will. — Er ist ein zu praktischer Kopf, um, wenn er dem Geschäft auch nur acht Tage als Ministerpräsident vorstände, dabei zu bleiben; der Gedanke — daß in Abwesenheit des Kanzlers oder des Ministerpräsidenten Zustände eintreten und Maßregeln zu treffen sind, die mit der politischen Überzeugung, mit der ganzen Politik, die er verfolgt, mit der ganzen Richtung in schneidendem Widerspruch stehen, — der ist ganz absolut unmöglich; er würde auch die Verantwortlichkeit des Premierministers, dessen Namen doch, wenn irgend etwas im Ministerium schlecht geht, sehr leicht in den Vordergrund gedrängt wird — ins Ungeheure schrauben." —

Nach dem Stellvertretungsgesetz können die sämtlichen, dem Reichskanzler übertragenen Obliegenheiten, einschließlich der verantwortlichen Kontrasignatur kaiserlicher Anordnungen, im Falle der Behinderung an Stellvertreter übertragen werden, jedoch nicht an einen ständigen, sondern von Fall zu Fall. Diese Stellvertretung kann in der Form der Ernennung eines Generalstellvertreters (Vizekanzlers) für den gesamten Umfang der Geschäfte oder der Bestellung von Spezialstellvertretern für einzelne Amtszweige erfolgen, indem die Vorstände der obersten Reichsbehörden im vollen Umfang, oder für einen Teil der Geschäfte mit der Stellvertretung des Reichskanzlers beauftragt werden, jedoch nur für diejenigen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs befinden. Die letztere

Bestimmung war ein partikularistisches Zugeständnis, das der Bundesrat durchgesetzt, um die Vertretung in solchen Angelegenheiten auszuschließen, deren Schwerpunkt in der Beaufsichtigung der Bundesstaaten liegt. Der Gesamtvertreter, oder die Spezialvertreter nehmen alle Amtshandlungen mit derselben Gültigkeit und Verantwortlichkeit vor, wie der Reichskanzler; indessen kann dieser seinerseits auch während der Stellvertretung alle Amtshandlungen selber vornehmen. Die Ernennung geschieht durch den Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers.

Das Stellvertretungsgesetz[19]) ist unterm 17. März 1878 erlassen. Der Gedanke desselben aber ist in der bekannten Varziner Verhandlung von Weihnachten 1877 gefaßt worden[20]), welche die Verstärkung der Reichsregierung in einer Weise bezweckte, die über die Anstellung tüchtiger, aber unselbständiger Ressortchefs unter dem Kanzler hinausgehen sollte. Das Gesetz ist

---

[19]) Reichsgesetz, betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers, vom 17. März 1878:

§ 1.

„Die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers erforderliche Gegenzeichnung des Reichskanzlers, sowie die sonstigen demselben durch die Verfassung und die Gesetze des Reichs übertragenen Obliegenheiten können nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen durch Stellvertreter wahrgenommen werden, welche der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers in Fällen der Behinderung desselben ernennt.

§ 2.

Es kann ein Stellvertreter allgemein für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers ernannt werden. Auch können für diejenigen einzelnen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden, die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung desselben im ganzen Umfang oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises beauftragt werden.

§ 3.

Dem Reichskanzler ist vorbehalten, jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen.

§ 4.

Die Bestimmung des Artikel 15 der Reichsverfassung wird durch dieses Gesetz nicht berührt."

[20]) cfr. „National-Ztg." vom 12. März 1890.

ein charakteristisches Erzeugnis des praktischen Genies des Fürsten Bismarck. Nur hat es bisher nicht diejenige Anwendung gefunden, deren es fähig ist. Nach dem Stellvertretungsgesetze kann — und äußerlich ist es bekanntlich auch seit langer Zeit geschehen — einem Generalvertreter des Reichskanzlers die politische Verantwortlichkeit des letzteren für den gesamten Umfang seiner Geschäfte und Obliegenheiten übertragen werden; ferner kann diese Verantwortlichkeit für diejenigen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden, den Ressortchefs übertragen werden. Es ist dies somit zulässig für die Vorstände des Reichsamts des Innern, des Auswärtigen Amtes, der Admiralität, der Reichseisenbahn-Verwaltung, des Reichsschatz-, Justiz- und Postamtes. Von einem verantwortlichen Reichsministerium im herkömmlichen Sinne des Wortes unterscheidet diese Einrichtung — da niemand die Mitglieder an kollegialischer Beratung hindern kann, wenn sie solche abhalten wollen — sich hauptsächlich dadurch, daß die Stellvertretung jedem einzelnen Ressortchef übertragen sein muß, was nur auf den Antrag des Reichskanzlers geschieht, und daß dieser „jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen" befugt ist. Laband faßt sein Urteil über diese Einrichtung dahin zusammen: „Es ist dies eine Organisation, welche in einigen Zügen in der Gestaltung des englischen Kabinetts ihr Vorbild hat." —

Wir können dieses Kapitel nicht besser abschließen, als mit Wiedergabe eines Briefwechsels vom September 1880 zwischen dem Fürsten Bismarck und dem damaligen Vizekanzler Grafen Otto zu Stolberg[21]). Der Briefwechsel ehrt beide Verfasser in gleich ausgezeichneter Weise.

Graf Stolberg schreibt:

Wernigerode, 5. September 1880. Ew. Durchlaucht wollen mir gütigst nachstehende Darlegung gestatten. Ew. Durchlaucht werden sich erinnern, daß der Entschluß, wieder in den unmittel-

---

[21]) cfr. Bismarck-Jahrbuch, herausgegeben von Horst Kohl IV. 8.

baren öffentlichen Dienst einzutreten, mir seinerzeit sehr schwer geworden ist.

Vor allem war es die Befürchtung, meinen eigenen Angelegenheiten mich zu sehr zu entfremden, welche meine Bedenken erweckte. Ich habe diese Bedenken demnächst zurücktreten lassen und bin nunmehr seit $4^1/_2$ Jahren wieder im Reichs- bezw. Staatsdienst. In den beiden letzten Jahren habe ich mich zwar mit Allerhöchster Genehmigung längere Zeit in Wernigerode aufhalten können, aber diese Zeit hat gerade hingereicht, um mir klar werden zu lassen, wie sehr die unvermeidliche Gebundenheit einer amtlichen Stellung mich von meinen eigenen Angelegenheiten abzieht. Daher ist das Bedürfnis nach Wiedererlangung der Freiheit ein immer lebhafteres geworden und jetzt auf den Punkt gestiegen, daß ich den allerdringendsten Wunsch habe, meine Staatsämter wieder aufzugeben. Das gütige Wohlwollen, mit welchem Ew. Durchlaucht mich fortgesetzt beehrt haben, läßt es mir als Pflicht erscheinen, Hochdemselben von meinen Gedanken vertrauliche Kenntnis zu geben, bevor ich irgend einen entscheidenden Schritt darin tue, und dies ist der Zweck des gegenwärtigen Schreibens.

Meine amtlichen Leistungen schlage ich selbst äußerst gering an. Aber dennoch wäre es immerhin möglich, daß Ew. Durchlaucht in der Ausführung meiner Absicht eine gewisse Personalverlegenheit erblicken könnten. Ich würde dies aufrichtig bedauern, da mir nichts ferner liegt, als die Absicht, Ihnen Unbequemlichkeiten zu bereiten; aber ich glaube in der Tat nicht, daß ernsthafte Verlegenheiten entstehen würden. Ganz abgesehen davon, daß ich mich für sehr leicht ersetzbar halte, erlaube ich mir nur daran ergebenst zu erinnern, wie ich Ew. Durchlaucht schon früher darlegte, daß nach meiner Erfahrung die allgemeine Stellvertretung des Reichskanzlers zweckmäßigerweise dem Vorstande eines obersten Reichsamts zu übertragen sein würde, welcher durch sein Amt in die Lage gesetzt ist, die allgemeine Reichspolitik fortgesetzt im Zusammenhange zu übersehen. Es bleibt dann meine Hauptstellung als Vizepräsident des Staatsmini-

steriums. In letzterem müssen Ew. Durchlaucht naturgemäß eine so prädominierende Stellung einnehmen, daß für den Vizepräsidenten wesentlich nur eine gewisse formelle Handhabung der Geschäfte übrig bleiben kann. Für diese Aufgabe dürfte sich wohl eine andere geeignete oder gar geeignetere Persönlichkeit finden lassen; sollte dies aber aus besonderen Gründen augenblicklich nicht der Fall sein, so kann meines Erachtens auch jeder vorhandene Minister, der nur mit Ew. Durchlaucht Politik im allgemeinen einverstanden ist, die Geschäftsführung provisorisch übernehmen. Wenigstens konnte ich mich des Eindrucks niemals erwehren, daß die Wichtigkeit der mir im Staatsministerium zufallenden Geschäfte nicht im richtigen Verhältnis zu dem Maße persönlicher Freiheit stand, welches ich aufzugeben genötigt bin, so lange ich ein unmittelbares Staatsamt bekleide. Denn mittelbar dem öffentlichen Interesse zu dienen, bin ich nach wie vor gern bereit. Ich glaube auch, daß eine solche Beteiligung am Staatsleben weit mehr meiner Individualität entspricht und jedenfalls die Bewahrung der persönlichen Freudigkeit sichert, welche mir jetzt gänzlich fehlt. Nach dieser offenen Darlegung gebe ich mich der Hoffnung hin, daß Ew. Durchlaucht meine Erwägungen gütigst würdigen und der Ausführung meiner Absicht keine Hindernisse entgegenstellen werden. Inzwischen bin ich in bekannter Gesinnung aufrichtigster Hochachtung Ew. Durchlaucht ganz ergebenster Otto G. z. Stolberg.

Die Antwort Bismarcks lautet:

Friedrichsruh, 10. September 1880.

Euer Erlaucht gefälliges Schreiben vom 5. d. Mts. habe ich bisher wegen heftiger neuralgischer Leiden nicht beantworten können und bin auch heute nicht im stande, es mit eigner Hand zu tun, sondern muß mich der meines Schwiegersohnes bedienen. Die Schwierigkeiten, welche das Zerrgewicht der parlamentarischen Situation der Erfüllung dringlicher ministerieller Aufgabe entgegenstellt und denen meine Gesundheit, wenn sie nicht besser wird, nicht gewachsen ist, würden durch die Ausführung

des Entschlusses, den E. E. mir zu meinem Bedauern kundgeben, wesentlich gesteigert werden; die Versuchung, mich denselben auch meinerseits durch den Rücktritt aus dem Dienst zu entziehen, wird dadurch gesteigert. Das Gefühl, Sr. Majestät, dem Könige, Verlegenheiten zu ersparen, und die Überzeugung, daß ein Minister nicht bloß für seine Amtsführung, sondern auch für seinen Rücktritt und dessen Folgen eine Verantwortlichkeit trägt, halten mich bisher in meiner Stellung, können mir aber die schwindenden Kräfte nicht ersetzen, und ich habe schließlich doch nicht allein die Verpflichtung, dafür aufzukommen, daß die Kontinuität der gegenwärtigen Regierung erhalten werde. Meine Privatverhältnisse machen es mir von Jahr zu Jahr dringlicher, mich, wenn nicht ausschließlich, doch mehr als bisher mit meinen eigenen Angelegenheiten zu befassen, und mit der wachsenden Stärke der dem Staat und seiner Regierung entgegenstehenden Parteien und ihrer Anstrengungen wächst auch die Arbeit meiner ministeriellen Stellung und vermindert sich die Möglichkeit, meine eigenen Geschäfte im Auge zu behalten. Ich bin auch, wenn ich zurücktrete, gegen den Vorwurf gesichert, daß ich dem Dienst des Vaterlandes meine Schuld nicht bezahlt hätte. Dem Bedürfnis nach Wiedererlangung meiner Freiheit steht außerdem die steigende Notwendigkeit, meiner Gesundheit zu leben, zur Seite. In dieser meiner Situation bin ich noch mehr als früher auf die Unterstützung der Kollegen angewiesen, und wenn E. E. mir die Ihrige entziehen, so kann dieses für mich unerwartete Ergebnis auch nicht ohne Einfluß auf meine Entschließung bleiben. Sie sagen, daß Sie Ihre amtliche Leistung gering anschlagen, aber ich glaube, Sie unterschätzen dieselbe. Es kommt in E. E. Stellung gar nicht darauf an, daß Sie in die Details der Geschäfte regelmäßig eingreifen; es kommt vielmehr darauf an, ob das Gewicht Ihrer Persönlichkeit und Ihrer Stellung im Lande in die Wagschale des Ministeriums gelegt wird oder nicht, sowohl dem Lande gegenüber als auch in der Vertretung unserer Politik bei Sr. Majestät dem Könige. Ich habe manche Kollegen

im Staatsministerium gehabt, welche bei unterbrochener eigenhändiger Beteiligung an den laufenden Geschäften dennoch in langjähriger Amtstätigkeit dem Lande nicht dieselbe Summe von Diensten geleistet haben, wie E. E. allein in der Zeit des Oktober v. Js. (Gemeint sind die Verhandlungen mit Kaiser Wilhelm I wegen Unterzeichnung des deutsch-österreichischen Bündnisses.) In diesen und anderen Vorkommnissen von politischem Schwergewicht, wie die kirchliche Gesetzgebung, die Reformen unseres Steuerwesens, kurz in allen größeren prinzipiellen Fragen ist das Gewicht Ihres Namens und Ihrer Person nicht so leicht zu ersetzen, wie Sie annehmen. E. E. werden mir darin Recht geben, wenn Sie auch nur den Versuch machen wollten, den Nachfolger zu nennen, den ich dem Könige vorschlagen könnte. Der Versuch, ähnlich wie früher z. Zt. Camphausens, einem der anderen Minister die Vertretung im Präsidium zu übertragen, würde, wie ich fürchte, sofort weitere Personalkrisen im Gefolge haben. Gleichgültig, auf welchen von unseren Kollegen die Allerhöchste Wahl fiele: die Ernennung des Einen würde, wie ich fürchte, mit Sicherheit den Austritt Anderer zur Folge haben. Ich bin E. E. aufrichtig dankbar für das freundliche Wohlwollen und die Offenheit, welche auch aus dieser für mich nicht erfreulichen Mitteilung zu mir sprechen, und in Rechnung auf diese Gefühle hoffe ich keine Fehlbitte zu tun, wenn ich E. E. dringlich ersuche, wenigstens in diesem Augenblicke keinen Entschluß zu fassen und denselben mindestens bis nach persönlicher Rücksprache zwischen uns zu verschieben. Es liegen augenblicklich nur solche Geschäfte vor, welche sich durch schriftliches Votum abmachen lassen, wie namentlich die Herstellung der Vorlagen für den Landtag, und diese, soweit E. E. sie dem Ressortminister nicht anheim geben wollen, lassen sich auf dem Wege der Korrespondenz erledigen, so daß ich mir mit der Hoffnung schmeichle, daß Sie selbst auf die Entscheidung nicht drängen werden. Wenn E. E. dabei, wie Sie sagen, die persönliche Freudigkeit fehlt, so kann ich Ihnen das sehr nachempfinden; ich kenne dies Gefühl seit fast 10 Jahren nicht mehr, sondern

nur das der Pflicht gegen Gott und Menschen, und zwar eine Pflicht, die ich nicht mit Liebe zur Sache erfülle, sondern unter dem Zwange meines eigenen Gewissens. Die Kämpfe, deren ununterbrochene Kette bei uns ein ministerielles Leben bildet, können nach meiner Erfahrung eine wahre Freude an der ministeriellen Wirksamkeit nur bei den Naturen aufkommen lassen, die in der Stellung an sich Befriedigung finden, die ein Kampf nicht gewähren kann, in dem man des definitiven und dauernden Erfolges niemals sicher ist. In der Hoffnung, daß meine Ausführungen E. E. mindestens zu einer Vertagung Ihres Entschlusses bewegen werden, bin ich mit der aufrichtigsten u. s. w.

v. Bismarck.

Die Korrespondenz schließt mit folgender Replik des Grafen Stolberg.

Ew. Durchlaucht gefälliges Schreiben vom 10. d. Mts. habe ich heute früh zu erhalten die Ehre gehabt. Indem ich zunächst meinen Dank für die gütige Art ausspreche, mit welcher Sie meine frühere Mitteilung aufgenommen haben, und indem ich mir vorbehalte, auf die einzelnen Ausführungen des geehrten Schreibens event. später zu antworten, beeile ich mich heute, Ew. Durchlaucht ganz ergebenst davon in Kenntnis zu setzen, daß ich Ihrem Wunsche gemäß von der Ausführung meines Wunsches, zurückzutreten, für jetzt absehe. Mit dem wiederholten Ausdruck meiner ausgezeichneten Hochachtung bin ich Ew. Durchlaucht ganz ergebenster

Otto G. z. Stolberg.

Reichskanzler und Reichsminister.

Nach dem Entwurfe der Verfassung von 1867 sollte der Reichskanzler nicht der Leiter der Reichspolitik, sondern nur der Bevollmächtigte des Königs von Preußen zum Bundesrate und der Vorsitzende dieser Körperschaft sein. Er war, wie Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878 sagte, „einfach das, was man in Frankfurt in bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktionen von dem preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte, und der nebenher das Präsidium im Bundesrate hatte." Diese Stellung wurde bei der Beratung der Verfassung von Grund geändert, durch einen Antrag des Abg. v. Bennigsen, der dem heutigen Art. 17 der Verfassung entspricht. Danach bedürfen Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums der Gegenzeichnung des Kanzlers, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. „Es wurde," so führte Fürst Bismarck aus, „die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preußischen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgehoben." Deshalb wurde auch nicht, wie der Ministerpräsident beabsichtigt hatte, Herr v. Savigny zum Kanzler gemacht, sondern der Präsident des preußischen Staatsministeriums war genötigt, das Kanzleramt selbst zu übernehmen.[22])

Über die Stellung des Reichskanzlers hat sich Bismarck insbesondere im Zusammenhange mit der Reichsministerfrage geäußert. Die Forderung eines verantwortlichen Bundesministeriums wurde schon 1867 im verfassungsberatenden Reichstage

[22]) cfr. pag. 74 ff. Desgl. „Voss. Ztg." vom 23. März 1892.

von verschiedenen Seiten erhoben. Zunächst lagen zu Art. 11 des Verfassungsentwurfs zwei Amendements der Abg. Ausfeld und Genossen, und Erxleben und Genossen auf Einsetzung eines verantwortlichen Bundesministeriums vor, die beide abgelehnt wurden. Seitdem waren zu den Art. 12, 16 und 18 des Entwurfs[23]) Amendements von den Abg. Lasker und Bennigsen gestellt, nach denen einmal der Bundeskanzler für verantwortlich erklärt, neben ihm aber auch die Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige mit dem Rechte einer verantwortlichen Kontrasignatur ausgestattet werden sollten. Von diesen Anträgen erlangte jedoch nur der auf Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers gerichtete die Zustimmung des Reichstages.

Die Argumente Bismarcks gegen die Forderung eines verantwortlichen Bundesministeriums finden sich in mehreren seiner Reden zerstreut vor. So insbesondere in den Reichstagsreden vom 26. und 27. März 1867. Wir lassen daraus das Nachstehende folgen:

I.

„Insoweit eine Verantwortlichkeit in der Unterzeichnung liegt, glaube ich, ist es für ihren Zweck gleichgültig, ob diese Verantwortlichkeit von einer oder von mehreren Personen getragen wird; es ist nur der Wunsch ausgesprochen, daß überhaupt Personen designiert seien, an denen die Verantwortlichkeit haftet. Wenn ich dieses Amendement (von Bennigsen) recht verstehe, so würde es bei seiner Annahme für die preußische Regierung nicht fakultativ, sondern notwendig sein, ihren Einfluß und ihre Stellung in dem Bundesrat dadurch zu schwächen, daß sie denselben nicht in einheitlicher, sondern in kollegialischer Form ausübte. Es würde gewissermaßen zwischen den verschiedenen preußischen

---

[23]) Jetzt Artikel 15 und 17 der Deutschen Reichsverfassung.

Art. 15 der „R. V." lautet:

„Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist.

Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates rates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen"

Art 17 der „R. V." cfr. pag. 71.

Bundesgesandten, etwa dem Bundeskanzler, der ja zu ihnen gehört, auf der einen Seite, und seinem militärischen Kollegen auf der anderen, vielleicht eine kollegialische Abstimmung noch notwendig sein, um das preußische Votum, welches ja nur einheitlich abgegeben werden kann, festzustellen, und bei dieser kollegialischen Abstimmung könnte sich möglicherweise der Bundeskanzler in der Minorität befinden, indem jeder der mit ihm konkurrierenden preußischen Kollegen sich auf seine besondere und persönliche Verantwortlichkeit beriefe. Es ist Sache des Bundeskanzlers, oder des ihm vorgesetzten Ministers des Auswärtigen, sich mit seinen Kollegen, den preußischen Ministern, in derjenigen Fühlung zu erhalten, daß er in erheblichen politischen Fragen weiß, wie weit er im Bundesrat gehen kann, ohne daß er der Unterstützung des preußischen Gesamtministeriums, zu dem er gehört, verlustig geht. Aber die Instruktion des Bundeskanzlers kann meines Erachtens nur vom preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten ausgehen, oder der letztere muß selbst der Bundeskanzler sein. Sie berühren da tiefgehende Fragen über das innere Räderwerk eines kollegialisch zusammengesetzten Ministeriums; ich würde mich außer stande fühlen, auf dieses ganze Werk einzugehen und dabei preußischer auswärtiger Minister zu bleiben, wenn ich nicht sicher wäre, daß die Instruktion des Bundeskanzler zu meinem Ressort als auswärtiger Minister gehörte und nicht erst Gegenstand kollegialischer Abstimmung zwischen meinen Kollegen und mir zu sein hätte. Ich würde nur dem König Vortrag über diese Instruktion zu halten haben und Sr. Majestät darüber verantwortlich werden, was ja nicht ausschließt, daß ich selbst wissen muß, wie weit ich in dieser Richtung gehen kann, ohne die allgemeine Übereinstimmung mit meinen übrigen Kollegen zu verlieren. Dieses Prinzip aber, daß die preußische Stimmenabgabe innerhalb des Bundesstaates allein von dem auswärtigen Ministerium abhängt, wird meines Erachtens durch diesen Zwang, die Stimme gewissermaßen kollegialisch auszuführen, wesentlich alteriert. Ich möchte bitten, bei diesem Amendement noch zu unterscheiden hinsichtlich eines Aus-

drucks für die Verantwortlichkeit, die der Bundeskanzler durch seine Unterzeichnung übernimmt. Ich kann mich auch dafür nicht erklären, denn es ist immer eine Änderung, von der ich nicht weiß, welche Tragweite ihr die übrigen Regierungen geben. Aber ich halte es für lange nicht so schlimm, als wenn ein kollegialisch organisiertes preußisches Ministerium, sei es das bestehende, sei es ein paralleles, hineingetragen wird in die Mitte des Bundesrats, und im letzteren Falle sind nicht nur die Bedenken der uns verbündeten Regierungen gerechtfertigt, sondern Sie schaffen geradezu einen schwierigen Fall zwischen mir, als auswärtigen Minister, und meinen preußischen Kollegen, mit welchen ich innerhalb des Bunderrates nicht konkurrieren kann."

II.

„Ich hatte es allerdings so verstanden, daß mit diesen Chefs der Verwaltungszweige preußische Mitglieder des Bundesrats gemeint sein sollten, wie es denn in der Intention liegt, diese preußischen Mitglieder des Bundesrats, die man auf 17 treiben darf, aber nicht treiben wird, in den verschiedenen Zweigen der Verwaltung zu wählen, und zwar in den höheren Stellungen, damit der Bundesrat in seinem Schoße mit den notwendigen technischen Kenntnissen ausgestattet ist. Wenn dies aber nicht der Fall sein sollte, wenn hiermit Beamte gemeint sind, die außerhalb des Bundesrates stehen, dann scheint mir der Antrag in sehr enger Verwandtschaft und fast Identität mit dem schon abgelehnten Antrage eines unitarischen Bundesministerii zu stehen, und dem stehen alle die Bedenken entgegen, welche schon vorher erörtert sind. Ich will nur eins hervorheben, was noch nicht so scharf hervorgehoben ist. Sie würden einen solchen Bundesfinanzminister z. B. den Königlich Sächsischen, den Großherzoglich Hessischen u. s. w. Finanzminister mediatisieren und ihn zu einem Unterbeamten des Bundesfinanzministers machen. Das tun die Regierungen nicht, und wir haben keine Notwendigkeit, etwas von ihnen zu verlangen, wenn dadurch eher unser ganzes Werk in Gefahr geraten könnte, als daß wir diese Konzession erreichen, welche zu

fordern die Königliche Preußische Regierung weder den Willen, noch die Berechtigung hat."

III.

„Ich wende mich vorzugsweise an diejenigen unter uns, die den ernsten Willen haben, auf der Basis der Vorlage etwas zustande zu bringen. Daß es deren unter uns gibt, die das nicht wollen, haben wir von der Tribüne gehört; ich verletze dadurch niemand. Die erstgenannten Herren möchte ich aber doch bitten, mir eine Erklärung zu geben über die Motive ihres formalen Verhaltens. Anträge, die Sie stellen, im Interesse der Erweiterung einer unitarischen Herrschaft, der Erweiterung des präsidialen Einflusses der preußischen Monarchie, können doch nur zwei Voraussetzungen zum Grunde haben. Entweder sind Sie der Meinung, daß wir — ich spreche hier von der preußischen Regierung — nicht in der Lage oder nicht fähig gewesen sind, das richtige Maß dessen, was wir erstreben können, erstreben dürfen, erreichen können, zu beurteilen, und daß Sie besser in der Lage sind, dies zu beurteilen und hoffen, uns darüber zu belehren. Ich kann diese Auffassung mit dem Vertrauen, das von so vielen verschiedenen Seiten auf die richtige Leitung der preußischen auswärtigen Angelegenheiten bisher ausgesprochen worden ist, nicht in Einklang bringen. Wir haben in sehr ernsten Zeiten, unter sehr schwierigen Verhältnissen, unter gefahrvollen Kämpfen diese Sache so weit geführt, bis zu einem Punkte, dem Sie Ihre volle Anerkennung gezollt haben. Nun spricht aus diesen Amendements aber doch die Überzeugung, wir hätten das entweder nicht erstrebt oder erreicht, was wir zur besseren Konsolidierung hätten erstreben oder erreichen können; oder es ist etwas anderes. Sie halten uns für schüchterne, verlegene Leute, die ermutigt werden müssen, denen man eine „douce violence" antun müsse, damit sie sich entschließen, das zu fordern, was sie im Grunde ihres Herzens eigentlich selbst wünschen. Ich kann Ihnen auf das Bestimmteste erklären, daß dem nicht so ist. Wir haben uns die Grenze unserer Ansprüche

an die Opfer, die von den übrigen Regierungen zu bringen wären, darin gestellt, wo ich sie schon öfter bezeichnet habe, in dem, was uns unentbehrlich schien zur Führung eines nationalen Gemeinwesens. Dies glauben wir erreicht zu haben, wir glauben, daß die Mittel dazu ausreichen.

Der Herr Vorredner (v. Bennigsen) hat nun gesagt, daß sein Amendement die Befugnisse der Preußen verbündeten Regierungen nicht beeinträchtige und nicht beeinträchtigen könne. Zuerst muß ich zu erwägen geben, daß darüber diese Regierungen selbst die besten Richter sind; zweitens, daß man ihnen, wenn sie eine Beeinträchtigung darin finden, nicht überzeugend widersprechen kann. Sie schaffen eine den Ministerien und höchsten Regierungen der einzelnen Bundesländer vorgesetzte Spitze und Behörde außerhalb des Bundesrats. Innerhalb des Bundesrats findet die Souveränität einer jeden Regierung ihren unbestrittenen Ausdruck. Dort hat jede ihren Anteil an der Ernennung des gewissermaßen gemeinschaftlichen Ministeriums. Dieses Gefühl der unverletzten Souveränität, welches dort seine Anerkennung findet, kann nicht mehr bestehen neben einer kontrasignierenden Bundesbehörde, die außerhalb des Bundesrates aus preußischen oder anderen Beamten ernannt wird, und es ist und bleibt eine capitis diminutio für die höchsten Behörden der übrigen Regierungen, wenn sie sich als Organe, gehorsamleistende Organe, einer vom Präsidium außerhalb des Bundesrates ernannten höchsten Behörde in Zukunft ansehen sollten. Glauben Sie nicht, daß wir die Frage nicht erwogen haben, ob die übrigen Regierungen diesen Anflug von einer Verminderung ihrer Souveränität auf sich nehmen wollen? Wir haben über die Frage, ob die Ministerien der Einzelstaaten, namentlich die Kriegs- und Finanzministerien u. s. w. bleiben würden, wochenlang verhandelt.

Unsere Arbeit ist keine leichte gewesen, und Sie können leicht ermessen, mit welchem Eindruck wir nach unsern schweren und erschöpfenden Arbeiten hier Amendements hören, die von allem, was wir getan und geleistet haben, abstrahieren, von dem in der Geschichte unerhörten Fall, daß die Regierungen von 30 Millionen

Deutschen sich nicht bloß dem Wortlaute nach, wie bei der alten Bundesakte, sondern auch dem Geiste nach über einen solchen Entwurf geeinigt haben, keine Notiz nehmen.

Ich möchte Sie doch bitten, den Einfluß der Regierungen, die Notwendigkeit ihrer Mitwirkung beim Zustandekommen des Werkes, nicht zu unterschätzen. Wir kommen sonst auf denselben Weg, den wir in den Jahren 1848—1850 gewandelt sind. Damals waren die Regierungen minder stark und hatten geringeres Selbstgefühl als heute. Trotzdem ist es damals nicht gelungen, den wohlwollendsten und vielleicht theoretisch richtigsten Gedanken für nationale Einigung Anerkennung zu schaffen, weil das Einverständnis der Regierungen fehlte. Ich kann die Versicherung im Namen sämtlicher Regierungen wiederholen, daß dieses Amendement für sie vollständig unannehmbar ist und es das ernsteste Hindernis für das Zustandekommen der Verfassung bilden würde, wenn das Amendement angenommen würde und bliebe." —

IV.

„Ich glaube, mich gestern dahin ausgesprochen zu haben, ich müßte als preußischer Minister der auswärtigen Angelegenheiten darauf bestehen, daß ich entweder selbst der Bundeskanzler bin, oder daß die Instruktion des Bundeskanzlers ausschließlich von mir abhängt. Wenn ich nun diese ausschließliche Berechtigung in dem Sinne mißbrauchen wollte, daß meine gleich mir verantwortlichen und auf die Verfassung vereidigten preußischen Kollegen mir sagten: „Da können wir nicht folgen," da würde ich, da es unmöglich ist, daß ich demselben König und Herrn, der mich als preußischen Minister ernannt, in meiner Eigenschaft als Instruktor des Bundeskanzlers oder als Bundeskanzler, den Gehorsam aufkündigte; ich würde mich entweder der Majorität meiner Kollegen im preußischen Ministerium zu fügen haben bei meinen Instruktionen an den Bundeskanzler, oder ich würde nach anderen Kollegen suchen müssen, die die Verantwortlichkeit für das Verhalten des Bundeskanzlers mit übernehmen. Daß in wichtigen Angelegenheiten, z. B. bei neuen Gesetzen, die preußische

Stimme im Bundesrate abgegeben würde, ohne die übrigen in Preußen verantwortlichen Ressortchefs zu fragen, ist nicht denkbar; ja die letzteren würden, wenn nicht direkt, doch jedenfalls durch ihre Untergebenen, wie ich das gestern schon angedeutet, durch höhere Beamte ihres Ressorts, im Bundesrate vertreten sein, und würden auf die Formulierung des preußischen Votums durch diese ihre Organe ihren Einfluß üben können. Nur könnte ich mir als auswärtiger Minister nicht gefallen lassen, daß nun diese mit dem Bundeskanzler zusammensitzenden Vertreter der übrigen Ressortchefs oder — auf diesen Unterschied kommt es mir nicht an — außerhalb des Bundesrats sich befindenden Vertreter der Ressortchefs auch mit dem Rechte einer verantwortlichen Kontrasignatur ausgestattet würden und dem Bundeskanzler sagen könnten: diesem Votum stimmen wir nicht bei, denn es ist mit unserer persönlichen Verantwortlichkeit nicht verträglich! Die Austragung des Streites über solche Fragen muß innerhalb des preußischen Ministeriums, wie es jetzt da ist, und muß außerhalb der Enceinte des Bundesrats stattfinden. Daß daraus folge, daß in Preußen oder in jedem Bundesstaate die gesetzliche Giltigkeit der Bundesgesetze noch einer besonderen Zustimmung bedürfe, das kann ich nicht zugeben; sie werden nach der Art, wie sie in dem Bundesrat zustande kommen, getragen sein von der Verantwortung, die das preußische Ministerium dem preußischen Lande gegenüber hat; denn es ist, wie gesagt, undenkbar, daß das Verhalten des Bundeskanzlers dauernd und in wichtigen Fragen des Einverständnisses des preußischen Ministeriums entbehren könnte. Dies wäre nur denkbar in dem Falle, daß Preußen in der Minorität geblieben wäre, daß Preußen in dieser Minorität des Bundesrates sich befindend, auch vor dem Reichstag seine Ansicht vergebens verteidigt hätte und auch im Reichstag in der Minorität geblieben wäre; dann tritt allerdings möglicherweise ein Bundesgesetz in Kraft, für welches das preußische Ministerium nicht geneigt gewesen ist die Verantwortung zu übernehmen, und gegen welches es deshalb votiert hat; es würde aber dann von dieser Verantwortung gewisser-

maßen losgesprochen sein durch diese preußischen Reichstagsabgeordneten, die ihrerseits die Majorität für das Gesetz hergestellt hätten, trotz des Widerspruchs der preußischen Regierung. Jedenfalls aber bliebe dann dem preußischen Ministerium übrig: wenn es sich nicht fügen will, durch das Präsidium eine Auflösung des Reichstags zu extrahieren.

Ich glaube, das ist ein ganz regelmäßiges Spiel konstitutioneller Einrichtungen, und die Verantwortlichkeit für irgend etwas, was innerhalb des Bundes zu geschehen hat, wird gegen das, was jetzt davon vorhanden ist, in keiner Weise vermindert.

Dasselbe Raisonnement läßt sich auch auf die Ministerien der übrigen Bundesstaaten anwenden, nur mit dem Unterschiede, daß sie nicht dieselbe erhebliche Stimmenzahl, dieselbe Majorität von engeren Landsleuten in dem Reichstag haben, die ihnen die Chancen gibt, gerade ihre Meinung durchzubringen.

Dadurch aber haben die verbündeten Regierungen meines Erachtens schon diejenigen Opfer gebracht, welche man regelmäßigerweise von ihnen fordern darf, weil ein größeres für den zu erreichenden Zweck nicht notwendig ist. Ich glaube, ich habe das Bedenken schon widerlegt, daß keine Verantwortung des Bundes-Präsidiums stattfinden würde; meine Bedenken liegen nicht in der Richtung. Sie richten sich dagegen, daß ich es nicht acceptieren kann, die Zahl derjenigen Kollegen, — denn solche würden es für mich werden, — mit denen ich die Verantwortung zu teilen hätte, zu vermehren und dadurch die Arbeit zu vermehren, die in der Tat nicht klein ist, wenn es sich darum handelt, zwischen acht Ministern, die ehrlich an ihrer Überzeugung hängen, eine Übereinstimmung herzustellen. Sollte ich noch mit anderen zur Kontrasignatur berechtigten Beamten eines anderen Ministeriums die Verantwortung teilen, so würde mir das zuviel."

Im Jahre 1869 fand darauf der Abgeordnete Graf zu Münster, die Norddeutsche Bundesverfassung habe einen Mechanismus geschaffen, so kompliziert, daß er unmöglich bestehen könne[24]).

---

[24]) cfr. „Münchener Neueste Nachr." v. 15. April 1895.

Am liebsten hätte er einen Antrag gestellt, die Bundesverfassung einer Durchsicht zu unterziehen. Er begnügte sich indes damit, gemeinsam mit Twesten einen Antrag einzubringen, der bezweckte, der Kompliziertheit des Bundesmechanismus dadurch abzuhelfen, daß man ihn noch verwickelter machte. Der bekannte Antrag Münster-Twesten (13. März 1869) lautete, den Bundeskanzler aufzufordern, „für die zur Kompetenz des Bundes gehörigen Angelegenheiten eine geordnete Aufsicht und Verwaltung durch verantwortliche Bundesministerien, namentlich für auswärtige Angelegenheiten, Finanzen, Krieg, Marine, Handel und Verkehrswesen im Wege der Gesetzgebung herbeizuführen.“ Das wäre mehr als Durchsicht, das wäre Umsturz der Verfassung gewesen. Mit Recht rief der sächsische Minister Freiherr v. Friesen den Antragstellern, die vom Ausbau der Verfassung gesprochen hatten, zu „man baue doch ein Haus nicht dadurch aus, daß man fortwährend an seinen Fundamenten rüttle“. Der Bundeskanzler aber trat in einer wuchtigen Rede dem Antrage entgegen. Nicht ohne berechtigte Ironie hielt er den Antragstellern vor, daß sie sich die Sache zu leicht gemacht hätten, daß ihr Antrag zwar vielleicht an Unterschriften verloren, aber an Klarheit gewonnen hätte, wenn er auf bestimmte Änderungen bestimmter Verfassungsartikel ginge. Und dann enthüllte der Kanzler mit einigen kurzen Sätzen den wahren Kern des Antrages: Enteignung des Bundesrates zu gunsten von Bundesministerien! Er wies darauf hin, daß, wenn das Bundesministerium nur für dasjenige haftbar sein solle, wofür der Kanzler bisher verantwortlich gewesen sei, nämlich für die Handlungen des Bundespräsidiums, dies schwerlich ausreichen würde. Denn insbesondere seine Einwirkung bei der Gesetzgebung sei gleich null; da wirke er nur als preußischer Bevollmächtigter im Bundesrat mit. Ein weiteres Gebiet für die Verantwortlichkeit des Bundesministeriums könne also nur durch Einschränkung des Gebietes des Bundesrates hergestellt werden, sonst bleibe eine nur schmale Basis für jene Verantwortlichkeit übrig. Der Bundesrat habe nichts getan, wodurch er eine solche Herabsetzung seiner Stellung

verdient hätte. Aber auch für sich selbst persönlich bezeichnete es Bismarck als unannehmbar, sich durch ein Kollegium an das Gängelband nehmen zu lassen. All' dieser Erklärungen unerachtet, fand der Antrag Twesten-Münster die Zustimmung des Reichstages (16. April 1869) mit 111 gegen 100 Stimmen.

Eine weitere Folge hatte er nicht.

Die Beratung über das Stellvertretungsgesetz im Reichstage des Jahres 1878 bot den leitenden Ministerien der beiden süddeutschen Königreiche, den Herren v. Pfretzschner und v. Mittnacht, Anlaß, ihrer Abneigung gegen die Schaffung von Reichsministerien deutlichen Ausdruck zu geben. Besonders Mittnacht wußte die Unvereinbarkeit dieser Einrichtung mit der Stellung des Bundesrats sehr einleuchtend zu machen. Wenn man selbständig verantwortliche Reichsminister schafft, dann müsse entweder der Bundesrat sich bequemen, überall oder wenigstens öfter, als seiner Überzeugung entspreche, „ja" zu sagen, oder aber, es werde die Ministerkrisis eine beständige. Der Reichstag werde sich natürlich auf die Seite der ihm verantwortlichen Minister stellen und dann beginne der Krieg mit dem Bundesrat, zunächst auf dem Wege des Verlangens, daß die Rechte des Bundespräsidiums ausgedehnt würden, und von da folgerecht immer weiter und weiter in derselben Richtung.

Sechs Jahre später, im Jahre 1884, kam es endlich dazu, daß die verbündeten Regierungen im Bundesrate, Preußen voran, auf Anregung der Königlich Sächsischen Regierung gegen die immer wieder auftauchende Forderung von Reichsministerien sich amtlich und feierlich aussprachen. Den Anstoß gab das damals veröffentlichte Wahlprogramm der deutsch-freisinnigen Partei, das die „gesetzliche Organisation eines verantwortlichen Reichsministeriums" verlangte.

Der Antrag Twesten-Münster im Reichstage von 1869 hatte wohl auch schon ein unitarisches Ziel, wenn auch nicht eingestandener und vielleicht nicht einmal vollbewußter Weise: die Hinaufrückung des Bundespräsidiums zur Herrscherstellung, die Hinabdrückung des Bundesrats in die Stellung eines Senats.

Im Munde der freisinnigen Partei bedeutete das Verlangen verantwortlicher Minister etwas anderes. Die Absicht ging zwar auch auf Enteignung des Bundesrats, aber nicht zu Gunsten des Kaisers, sondern zu Gunsten des Reichstags, auf Herstellung einer von der Reichstagsmehrheit abhängigen parlamentarischen Reichsregierung. Bei der Rücksichtslosigkeit, die jeder Demokratie von Natur aus eigen ist und eigen sein muß, würde ein solches Regiment für Deutschland die schwersten politischen Kämpfe und die Erschütterung seiner Verfassung bedeutet haben.

Es ist begreiflich, daß ein derartiger Angriff auf sein Lebenswerk den Fürsten Bismarck auf dem Platze fand. Die Erklärung, welche Preußen in der Bundesratssitzung vom 5. April 1884 abgab, ist eine der gewaltigsten Staatsschriften zur inneren Politik, die jemals der Feder des ersten Reichskanzlers entflossen sind. Sie ist freilich in den wissenschaftlichen Darstellungen des Reichsstaatsrechts wenig beachtet, ja fast ignoriert worden, vielleicht deshalb, weil das Zeugnis, das sie für die föderativen Grundlagen der Reichsverfassung ablegt, nicht recht zu den vorherrschenden Theorien paßt.

Es empfiehlt sich, erklärte Preußen, keinen Zweifel darüber aufkommen zu lassen, daß die verbündeten Regierungen entschlossen sind, die Verträge, auf welchen unsere Reichseinrichtungen beruhen, unverbrüchlich aufrecht zu erhalten. Eine Verminderung der Zuversicht in die Festigkeit dieser Verträge könnte, zumal in Zeiten politischer Krisen, von bedenklicher Wirkung sein. Die preußische Regierung ist sich bewußt, unter schweren Kämpfen und Gefahren erfolgreich dafür eingetreten zu sein, daß dem deutschen Volke das erforderliche Maß von Einheit gewonnen werde. Um so sorgfältiger ist sie darauf bedacht, zu verhüten, daß dieser Gewinn durch politische Mißgriffe wieder in Frage gestellt werde.

„Einen solchen Mißgriff würde sie in jeder Überschreitung der Bedürfnisgrenze in unitarischer Richtung erblicken. Die Einrichtung verantwortlicher Ministerien im Deutschen Reiche ist nicht anders möglich, als auf Kosten der Summe von vertragsmäßigen Rechten, welche die verbündeten Regierungen

gegenwärtig im Bundesrate üben. Die wesentlichsten Regierungsrechte der Bundesstaaten würden von einem Reichsministerium absorbiert werden, dessen Tätigkeit durch die Art der ihm auferlegten Verantwortlichkeit dem maßgebenden Einflusse der jedesmaligen Majorität des Reichstags unterliegen müßte." Es wird dann ausgeführt, daß die Unterwerfung der Regierungsgewalt unter den Reichstag das zweifellose Ziel der Fortschrittspartei sei, daß aber die preußische Regierung eine solche Verschiebung des Schwerpunktes der Regierungsgewalt für eine sichere Einleitung zum Zerfall des Reiches halten würde. Und dann folgt ein lapidarer Satz: „Die Regierung eines großen Volkes durch die Mehrheit einer gewählten Versammlung ist untrennbar von all' den Schäden und Gefahren, an welchen ein jedes Wahlreich nach den Erfahrungen der Geschichte zu Grunde geht." Parlamente, die aus allgemeinen Wahlen hervorgehen, unterliegen der Neigung, „die Bedürfnisse des Landes dem Bedürfnisse des Gewähltwerdens unterzuordnen".

Die preußische Regierung bekannte sich hiernach zu der Überzeugung, daß der Gedanke der Errichtung eines verantwortlichen Reichsministeriums im Interesse des Reiches, seiner Verfassung und der Sicherheit seines Fortbestandes, wo immer er auftrete, zu bekämpfen sei. Alle Bundesregierungen ohne Ausnahme schlossen sich dieser Erklärung an.

Die Stellung des Bundeskanzlers besprach der damalige Graf Bismarck 1869 bei Beratung des bereits mehrerwähnten Antrages Twesten-Münster, wie folgt:

„Die Herren nehmen den Bundeskanzler für einen Bundesminister. Der Bundeskanzler ist nur Präsidialbeamter; er hat die Verantwortung für alle Handlungen des Präsidiums. Seine Mitwirkung bei der Gesetzgebung ist gleich null. In der Gesetzgebung wirke ich nur als preußischer Bevollmächtigter zum Bundesrate mit und führe dort die preußischen Stimmen; das könnte aber ebenso gut in der Hand eines andern liegen, als in der Hand des Bundeskanzlers. Es wäre das vielleicht zweck-

mäßiger, um die Stellung des Bundeskanzlers reiner abzugrenzen. Die preußischen Stimmen werden unter Verantwortung des Ministeriums abgegeben. Die Instruktion des preußischen Bevollmächtigten wird beschlossen in dem preußischen Ministerium, ebenso wie die des sächsischen Bevollmächtigten im sächsischen Ministerium; letztere geht aus von Sr. Majestät dem Könige von Sachsen, und die meinige in letzter Instanz nicht von dem Präsidium des Bundes, sondern von Sr. Majestät dem Könige von Preußen.

Es bleibt die schmale Grundlage der Verantwortlichkeit für die Handlungen des Präsidiums; diese soll ich nach dem Antrage teilen mit so und so vielen Ministern und zwar zunächst aus dem Grunde — den ich vollkommen anerkenne: daß ich nicht alles verstehe, was unter meiner Verantwortung vorgeht. Kommen wir nicht alle mehr oder weniger in diese Lage, namentlich die Herren Abgeordneten? müssen Sie sich nicht über den ganzen Bereich aller Ministerien und der ganzen preußischen Verwaltung ein Urteil bilden, welches gewöhnlich mit einer größeren Schnelligkeit und Sicherheit abzugeben ist, als dasjenige eines Ministeriums? Sind sie nicht bei dem Budget, bei der sorgfältigen Revision und Erwägung des Gewerbegesetzes, bei der Prüfung aller Ausgaben und Gesetze genötigt, eigentlich alles zu wissen? Nun, ich will garnicht darauf Rücksicht nehmen, daß ich seit sieben Jahren an der Spitze einer großen Staatsverwaltung stehe, und daß ich da allerdings manches aus der Übung lernte, was ich früher nicht wußte, und daß ich da jedenfalls gezwungen bin, ein Urteil über alle Vorkommnisse jeder einzelnen Verwaltung mir zu bilden — sondern, ich will nur darauf Bezug nehmen, daß ich den Vorzug habe, seit 22 Jahren Mitglied aller preußischen Landesvertretungen gewesen zu sein, und darin nach Maßgabe meiner natürlichen Fähigkeiten und Anlagen so viel gelernt habe, wie Abgeordnete im allgemeinen lernen, wenn sie über alle Dinge ein Urteil mit verantwortlicher Sicherheit abgeben. Dieses, und dann die Wahrnehmung muß ich hervorheben, daß auch meine Kollegen außer stande sind, alles zu beurteilen, was in ihren engeren Verwaltungskreisen, wo ja die Verantwortlichkeit viel

schärfer gedacht ist, vorgeht. Wie kann von dem Finanzminister verlangt werden, daß er Forstmann sei, daß er Domänen und Landwirtschaft unter sich verwalte; wie soll der Handelsminister alle technischen Einzelheiten seiner riesenhaften Verwaltung so kennen, daß er die Richtigkeit jedes Urteils und jeder Handlung, die unter seiner Verantwortung vorgeht, verbürgen könnte? Da hilft nichts als Vertrauen auf diejenigen Personen, die das einzelne verstehen und für deren Handlungen und deren Anstellung der Minister verantwortlich bleibt.

Erleichtern würden Sie mir das Geschäft durch ein Kollegium nicht, und Sie haben in mir keinen Bundeskanzler, der einen Kollegen annimmt. Ich stütze mich auf mein verfassungsmäßiges Recht. Wie das Bundeskanzleramt ausgestattet ist, so habe ich es übernommen, — ein Kollege würde an demselben Tage, wo er es wird, mein Nachfolger werden müssen."

Das Jahr 1884 gab Bismarck Gelegenheit, im Reichstag über seine Stellung zum Bundesrate sich zu äußern. Bei der Debatte über den Antrag der Abgeordneten Barth und Dirichlet, den Reichskanzler zu ersuchen, er möchte beim Bundesrat beantragen, die in dem Gesetz über die Besteuerung des Tabaks festgesetzten Ausfuhrvergütungssätze nunmehr in vollem Umfange zur Einführung zu bringen, kam am 26. März 1884 eine staatsrechtliche Frage zur Sprache. Zunächst sprach Fürst Bismarck gegen den Inhalt des Antrages, in welchem die Voraussetzung ausgesprochen sei, daß der Bundesrat aus eignem Antrieb nicht schnell genug die ihm gesetzlich obliegende Aufgabe erfüllte, während derselbe unausgesetzt beschäftigt gewesen sei, seinen letzten Beschluß hierüber im Dezember gefaßt habe, infolgedessen eine Erhöhung der Ausfuhrvergütung eingetreten sei, und der nächste Beschluß, der den Übergang in den künftigen Normalzustand der vollen Ausfuhrvergütung herbeiführen werde, in kurzem bevorstehe. Es habe also der Anregung der Antragsteller nicht bedurft, um den Bundesrat an die rechtzeitige Pflichterfüllung zu erinnern, daher er eine Ungerechtigkeit begehen würde, wenn er als Vorsitzender des Bundesrates einen solchen Antrag an den-

selben übermitteln würde. „Außerdem liegt darin eine, wie ich glaube, der Verfassung nicht entsprechende Auffassung der Stellung des Reichskanzlers. Es ist mir ja häufig, namentlich von Angehörigen der Partei der Antragsteller, vorgeworfen worden, daß ich auf Erweiterung meiner Machtbefugnisse bis zur Stellung eines Hausmeiers, oder wie die Bezeichnung sonst lautete, bedacht wäre. Die Herren tun ja aber selbst alles, um die Stellung des Reichskanzlers breiter und gefürchteter zu machen, indem sie ihre Wünsche, die an den Bundesrat gehören, in der Regel an den Reichskanzler richten, bald in der freundlichen Form des Ersuchens, bald in der barschen einer Aufforderung. Ich bin dazu garnicht berufen, Ihre Anträge an den Bundesrat zu besorgen. Sie haben einen viel direkteren Weg. Sie fassen Ihre Beschlüsse und teilen sie durch Ihr Präsidium dem Bundesrate mit. Beide gesetzgebenden Körper stehen in der Verfassung mit gleichen Rechten in dieser Beziehung einander gegenüber. Der Bundesrat ist dem Reichstag gegenüber das andere gesetzgebende Haus, und man kann mir, der ich nicht als Reichskanzler, sondern als preußischer Bevollmächtigter zum Bundesrat hier anwesend bin, nicht ein Kommissorium erteilen, im Bundesrate gewisse Anträge zu stellen. Ich kann Anträge im Bundesrate nur auf Veranlassung Sr. Majestät des Kaisers stellen. Mit dieser Erklärung möchte ich nur den Reichskanzler hier aus dem Gefecht ziehen und verhindern, daß die Figur desselben für solche Augen, die die Verfassung nicht genau lesen, größer erscheint, als sie in der Tat ist und ihren Schatten auf die Autorität des Bundesrates wirft." Auf die Einwendung der Abgeordneten Buhl (nationallib.) und Barth, daß die bei dem Antrag gewählte Form bisher üblich und unbeanstandet gewesen sei, erwiderte Fürst Bismarck: „Ich habe früher auf die Form so viel Gewicht nicht gelegt; aber nachdem ich habe vernehmen müssen, daß man von seiten sehr kompetenter, ich kann wohl sagen, gelehrter Geschichtskenner mich einer Machterweiterungsbestrebung zeiht, bin ich entschlossen, genauer darauf zu halten, daß niemand dem Reichskanzler eine Kompetenz beilegt, die ihm nicht zusteht."

Der Bundesrat.

Der Entwurf der norddeutschen Bundesverfassung ist von Bismarck in zwei Stunden diktiert worden; dies war am 13. Dezember 1866. Schon am nächsten Tage setzte König Wilhelm seine Unterschrift unter das Dokument. Nunmehr wurde der Entwurf von den Ministern der Einzelstaaten beraten. An diesen Beratungen nahm Bismarck persönlich nicht Teil. Den Vorsitz führte im Namen Preußens Herr v. Savigny. Mitte Februar 1867 war das Werk zur parlamentarischen Prüfung reif und am 17. April waren die Beratungen des Reichstages über die Verfassung beendet.

In einer der zahlreichen Sitzungen hat Bismarck das Wesen des Bundesrates ausführlich definiert:

„Der Bundesrat repräsentiert bis zu einem gewissen Grade das Oberhaus, in dem der König von Preußen „primus inter pares" ist, und in dem derjenige Überrest des hohen deutschen Adels, der seine Landeshoheit bewahrt hat, seinen Platz findet. Dieses Oberhaus nun dadurch zu vervollständigen, daß man ihm nicht-souveräne Mitglieder beifügt, halte ich praktisch für zu schwierig, um die Ausführung zu versuchen. Dieses souveräne Oberhaus aber in seinen Bestandteilen außerhalb des Präsidiums so weit herunterzudrücken, daß es einer Pairskammer ähnlich würde, die von unten vervollständigt werden könnte, halte ich für unmöglich, und ich würde niemals wagen, das einem Herrn gegenüber, wie der König von Sachsen ist, auch nur anzudeuten."

Vier Monate darauf, am 15. August 1867, trat der Bundesrat zu seiner ersten Session zusammen. Er umfaßte zweiunddreißig Bevollmächtigte, die 43 Stimmen repräsentierten, von denen 17 auf Preußen entfielen.

Bei Entstehung des Deutschen Reiches sind die 43 Stimmen durch den Zutritt der süddeutschen Staaten auf 58 Stimmen angewachsen.

In der Reichstagssitzung vom 19. April 1871, also unmittelbar nach der Wiederaufrichtung des Reiches, hatte Fürst Bismarck Gelegenheit, sich wiederum über den Bundesrat zu äußern. Von konservativer Seite war im Laufe der Beratung über die Diätenfrage als notwendiges Gegengewicht gegenüber der Macht des allgemeinen Wahlrechts die Errichtung einer ersten Kammer, eines Staatenhauses, neben dem Reichstage vorgeschlagen worden. Fürst Bismarck äußerte hierzu: „Ich muß zu meinem Bedauern sagen, die politische Erfahrung hat mich überzeugt, daß solche Versammlungen den Zweck, ein Gegengewicht und einen Schutz zu gewähren, gegen die Gefahren, die das allgemeine Stimmrecht in seiner vollsten Ausbeutung in sich bergen kann, nicht erfüllen können. Ich gehöre ja selbst einer solchen Versammlung, dem preußischen Herrenhause, an, und Sie werden deshalb nicht von mir verlangen, daß ich contra domum spreche; aber ich habe keinen Glauben an die Stärke dieses Gegengewichts in den jetzigen Zeiten; wenn eine frisch durch Wahlen anerkannte, den Anspruch einer Vertretung des gesamten Volkes in sich tragende Versammlung das Gegenteil votiert, dann brauche ich ein schwereres Gegengewicht.

Das haben wir im B u n d e s r a t e. Ich weiß nicht, was die Herren bewegt, den Bundesrat in den gesetzgebenden Gewalten nicht mitzuzählen. Die Verfassung weist ihm die volle Gleichberechtigung an, und wenn ich sage, er wiegt schwerer als ein gewöhnliches erstes Haus, so ist er das, weil er zugleich ein Staatenhaus im vollsten Sinne des Wortes ist; in viel berechtigterem Sinne, als was man gewöhnlich Staatenhaus nennt, was z. B. in der Erfurter Verfassung Staatenhaus ge-

nannt wurde. Dort stimmte im Staatenhaus nicht der Staat, sondern der Einzelne ab; er stimmte nicht nach Instruktionen (Anweisungen seines Staates), sondern nach seiner Überzeugung ab. So leicht wiegen die Stimmen im Bundesrat nicht. Da stimmt nicht der Freiherr von Friesen, sondern das Königreich Sachsen stimmt durch ihn; nach seiner Instruktion gibt er eine Meinung ab, die sorgfältig destilliert ist aus all den Kräften, die zum öffentlichen Leben in Sachsen mitwirken. In der Stimmenabgabe ist die Ausgleichung und Vermittelung aller der Kräfte enthalten, die in Sachsen tätig sind, um das Staatswesen zu bilden. Es ist das Votum der sächsischen Krone, bestimmt durch die Einflüsse der sächsischen Landesvertretung, vor welcher das sächsische Ministerium für die Vota, welche es im Bundesrat abgeben läßt, verantwortlich ist. Es ist also recht eigentlich das Votum eines Staates, ein Votum in einem Staatenhaus. Ähnlich ist es — ich habe Ihnen dies Beispiel von Sachsen nur genannt — in den Hansestädten, in den republikanischen Gliedern. Es ist das ganze Gewicht der Bevölkerung einer reichen, großen, mächtigen, intelligenten Handelsstadt, was sich Ihnen in dem Votum der Stadt Hamburg im Bundesrat darstellt, und nicht das Votum eines Hamburgers, der nach seiner persönlichen Überzeugung so oder so votieren kann. Die Abstimmungen im Bundesrat nehmen für sich die Achtung in Anspruch, die man dem gesamten Staatswesen eines der Bundesglieder schuldig ist. Und das halte ich für außerordentlich schwerwiegend, und diese Bedeutung macht sich unbewußt ja in uns längst fühlbar. Einem Votum von fünfundzwanzig einzelnen Herren würden Sie nicht das Ansehen beimessen, dessen der Bundesrat sich glücklicherweise erfreut; aber dem Votum von fünfundzwanzig Staaten, wo jeder der Herren hier einem derselben angehört und von lauter Staaten, die sich einer freien parlamentarischen Verfassung erfreuen, wo die Abstimmungen der Einzelnen recht eigentlich den Ausdruck der Gesamtheit dessen, wie man früher sagte, Völker, jetzt will ich nur sagen: Einwohnerschaften, für sich haben, dem sind Sie Achtung schuldig,

in einer anderen Weise, und die zollen Sie ihm auch, und die Bevölkerung zollt sie ihm. Ich halte deshalb jede Neuerung in unseren Institutionen, durch welche dieser meines Erachtens sehr glücklich gefundene Senat — Staatenhaus, erstes Haus — des Deutschen Reiches in seiner Bedeutung abgeschwächt, gewissermaßen mediatisiert wird, für eine sehr bedenkliche Änderung in der Verfassung. Ich glaube, daß der Bundesrat eine große Zukunft hat, indem er zum ersten Male den Versuch macht, ohne die Wohltaten der monarchischen Gewalt oder der einheitlichen Obrigkeit dem Einzelstaat zu nehmen, als höchste Spitze ein föderatives Kollegium hinzustellen, um die Souveränität des gesamten Reiches zu üben; denn die Souveränität ruht nicht beim Kaiser, sie ruht bei der Gesamtheit der Regierungen. Es ist das zugleich nützlich, indem die — nennen Sie es Weisheit oder Unweisheit — von fünfundzwanzig Regierungen unvermittelt in diese Beratungen hineingetragen — eine Mannigfaltigkeit von Anschauungen bietet, wie wir sie im Einzelstaate niemals gehabt haben. Wir haben, so groß Preußen ist, von den kleineren und kleinsten Mitgliedern doch manches lernen können; sie haben umgekehrt von uns gelernt. Es sind fünfundzwanzig Ministerien oder Obrigkeiten, von denen jede unverkümmert in ihrer Sphäre die Intelligenz, die Weisheit, die dort quillt, an sich saugt und im Bundesrat selbständig von sich zu geben, berechtigt ist, ohne irgend eine Beschränkung; während der Einzelstaat sehr viele Hemmnisse hat, die die Quellen auch da, wo sie fließen möchten, stopfen. Kurz, ich kann Ihnen aus meiner Erfahrung sagen, daß ich glaube, in meiner politischen Bildung durch die Teilnahme an den Sitzungen des Bundesrats, durch die belebende Reibung der fünfundzwanzig deutschen Zentren aneinander, erhebliche Fortschritte gemacht und zugelernt zu haben. Deswegen möchte ich Sie bitten, tasten Sie nicht an dem Bundesrate! Ich sehe grade in dieser Gestaltung eine Art von Palladium für unsere Zukunft, eine große Bürgschaft für die Zukunft Deutschlands!"

Bei Gelegenheit der im Jahre 1896 erfolgten Überstimmung

Preußens im Bundesrat in betreff der Verlängerung des Privilegiums der württembergischen Notenbank entstand in der Presse die Vermutung, ob nicht am Ende eine unnatürliche Koalition, eine Art Rheinbund der Mittelstaaten gegen Preußen bevorstehe. Daß es so weit kommen konnte, erklärte man damit, daß die Faust fehle, wie zu Bismarcks Amtszeiten. Das war kein glückliches Bild und eine vollständige Verkennung des Verhältnisses, das sich zwischen dem Fürsten Bismarck und dem Bundesrat von 1867 bis 1890 etabliert hatte. Der Bundesrat, als die Vertretung der Mitglieder des Bundesreiches und der Repräsentanten der Inhaber der Bundesgewalt hat die Faust Bismarcks niemals zu fühlen bekommen; entsprach es doch dem System des Kanzlers, überall da, wo keine vitalen Fragen vorhanden waren, die Stellung der Bundesregierungen möglichst selbständig zu gestalten. Durch seine Schonung der im Bundesrat zusammenlaufenden partikularistischen Interessen, ist es dem Fürsten Bismarck im Laufe der Zeiten gelungen, die Bundesregierungen für die nationale Sache weit geneigter zu machen, als den Reichstag. Eine Schranke für seine föderalistische Politik setzte sich Bismarck nur dann, wenn es sich um Interessen des Reiches handelte, und die durch seine Einheit, seine Dauer und seinen Vorteil wirklich bedingt war, wie beispielsweise bei dem Zollanschluß Hamburgs. Dem Föderalismus sein volles Recht, dem Reichsgedanken aber das Vorrecht. Das war die Politik Bismarcks, die ihm auch im Bundesrat zum Siege verhalf.

Einen ungewöhnlichen Verlauf nahm die Session 1879—1880. Bismarck sah sich genötigt, gegen eine im Bundesrate auftretende Disziplinlosigkeit vorzugehen.

In der Bundesratssitzung vom 3. April 1880 wurde über die Quittungssteuer beraten und eine Reihe von Quittungen, besonders über amtliche Geschäfte, als steuerfrei bezeichnet. Der Vertreter des Reichsschatzamtes, Hofmann, erklärte sich gegen die vielen Befreiungen und sprach besonders für die Anwendung der Quittungssteuer auf die Postanweisungen, während der Kommissar des Reichspostamtes, Oberpostrat Fischer, aus technischen Gründen

die Befreiung der Postanweisungen von der Steuer verteidigte und von dem württembergischen Bevollmächtigten hierin unterstützt wurde. Mit 30 gegen 28 Stimmen wurde beschlossen, daß die Postanweisungsquittungen nicht besteuert werden sollten. Die Minderheit bestand aus Preußen, Bayern, Sachsen und Waldeck, die Mehrheit aus sämtlichen übrigen Staaten. Diese letzteren hatten zusammen 7 Millionen Einwohner, jene 34 Millionen. Daß die Vertreter von 34 Millionen durch die Vertreter von 7 Millionen überstimmt werden können, ist immerhin ein unnatürliches Verhältnis. Doch hatte der Reichskanzler schon zweimal diese Anomalie ruhig hingenommen: bei der Frage von der Reichseisenbahn und bei der über den Sitz des Reichsgerichtes. Daß aber Vertreter von Reichsämtern, wie Hofmann und Fischer, sich in entgegengesetztem Sinne aussprachen, die verschiedenen Organe Bismarcks sich also selbst bekämpften, wies auf einen sehr bedeutenden Mangel an Disziplin hin. Das Bedenkliche der Sache wurde dadurch noch erhöht, daß von den 30 Stimmen der Mehrheit 16 durch Substitution sich in den Händen von 2 Bundesratsmitgliedern befanden. Es hatte sich nämlich im Bundesrate die Sitte eingebürgert, daß viele Kleinstaaten aus finanziellen Rücksichten während einer ganzen Session keinen besonderen Vertreter in den Bundesrat schickten, sondern es bequemer und wohlfeiler fanden, ihre Stimme durch irgend eines der anwesenden Bundesratsmitglieder abgeben zu lassen. So waren in jener Sitzung vom 3. April 13 Regierungen, welche zusammen 16 Stimmen hatten, nicht durch selbständige Bevollmächtigte, sondern durch Substitution vertreten. Das ging noch über den alten Bundestag, wo Substitutionen zu den Ausnahmen gehörten. Was halfen alle Erklärungen der Präsidialmacht im Bundesrat und alle Debatten, wenn mehr als die Hälfte der Regierungen, noch vor den Debatten, ihr „Ja" oder „Nein" bereits eingeschickt hatte und dieses Votum abgegeben werden mußte, selbst wenn das mit Substitutionsvollmacht versehene Bundesratsmitglied für seinen eigenen Staat anders stimmte. Das waren ungesunde Zustände, welche nicht in den

lebendigen Organismus des deutschen Bundesrates paßten. Daß eine Majorisierung der größeren Staaten durch die kleineren möglich ist, läßt sich ohne Änderung der Reichsverfassung, welcher die größten Schwierigkeiten entgegenstehen, nicht hindern; daß aber eine solche Majorisierung durch Regierungen, welche als abwesende nichts hören und nichts hören wollen, zustande gebracht wird, diesem Übelstand ließ sich durch Reform der Geschäftsordnung entgegenwirken, wodurch die Substitution, wenigstens für alle wichtigeren Fragen, für ungiltig erklärt werden konnte. Darauf wies auch die Antwort Kaiser Wilhelms I. vom 7. April auf das Entlassungsgesuch Bismarcks hin[25]). Dieselbe lautete:

„Auf Ihr Gesuch vom 6. April erwidere ich Ihnen, daß Ich die Schwierigkeiten zwar nicht verkenne, in welche ein Konflikt der Pflichten, welche Ihnen die Reichsverfassung auferlegt, Sie mit der Ihnen obliegenden Verantwortlichkeit bringen kann, daß Ich Mich aber dadurch nicht bewogen finde, Sie Ihres Amtes nur deshalb zu entheben, weil Sie glauben, der Ihnen durch die Artikel 16 und 17[26]) der Reichsverfassung zugewiesenen Aufgabe in einem bestimmten Falle nicht entsprechen zu können. Ich muß Ihnen vielmehr überlassen, bei Mir und demnächst beim Bundesrate diejenigen Anträge zu stellen, welche eine verfassungsmäßige Lösung eines derartigen Konfliktes der Pflichten herbeizuführen geeignet sind."

Um eine sachliche Korrektur des Bundesratsbeschlusses vom 3. April eintreten zu lassen, beantragte in der Sitzung vom

---

[25]) cfr. Seite 17 ff.

[26]) Art. 16 der „R. V." lautet: „Die erforderlichen Vorlagen werden nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrates im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht, wo sie durch Mitglieder des Bundesrates oder durch besondere von letzterem zu ernennende Kommissare vertreten werden."

Art. 17 der „R. V." lautet: „Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reichs erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt."

12. April der bayrische Gesandte in Berlin und Bundesbevollmächtigte v. Rudhardt, das Quittungssteuergesetz, über dessen Bedeutung nicht alle Regierungen gehörig instruiert gewesen seien, einer nochmaligen Beratung zu unterwerfen. Darauf wurde beschlossen, daß Quittungen für Postanweisungen und Postvorschußsendungen zu versteuern seien. In der Bundesratssitzung vom 14. April lag ein Antrag Preußens auf Revision der Geschäftsordnung vor. Derselbe wollte den Ministern der Bundesstaaten die persönliche Teilnahme an den Bundesratssitzungen dadurch möglich machen, daß die Geschäfte des Bundesrats in zwei Klassen geteilt würden, von welchen die erstere die wichtigeren Aufgaben, namentlich alle gesetzlichen Arbeiten zu umfassen hätte, während der zweiten die minder wichtigen und die laufenden Verwaltungsgeschäfte des Bundesrats anheimfallen würden. Für den ersten Teil der Arbeiten sollte die Beteiligung der Minister erforderlich sein. Der zweite Teil des Antrages war gegen die Substitutionen gerichtet, deren verfassungsmäßige Berechtigung geleugnet wurde. Für ganz unzulässig wurde es erklärt, daß an den Sitzungen Beamte teilnähmen, welche dazu gar keine landesherrliche Legitimation hätten.

Kaum war dieser Konflikt, welchen der Reichskanzler nur durch den Schritt der Einreichung eines Entlassungsgesuches beseitigen zu können glaubte, erledigt, so erhob sich durch das Vorgehen des Reichstags ein anderer.

Preußen hatte am 22. April 1880 dem Bundesrat einen Gesetzentwurf vorgelegt, worin die Einverleibung der Stadt Altona und eines Teils der hamburger Vorstadt St. Pauli in das Zollgebiet beantragt war. Der Abgeordnete Dr. Lasker brachte daraufhin am 6. Mai im Reichstag den von Mitgliedern der Fortschrittspartei und des linken Flügels der Nationalliberalen unterstützten Antrag ein, der Reichstag solle erklären, daß der Artikel 34 der Reichsverfassung den Anschluß eines Teiles der Vorstadt St. Pauli an den Zollverein ohne Zustimmung der Stadt Hamburg durch einseitigen Beschluß des Bundesrats nicht gestatte. Dieser Antrag, welcher einen heftigen Konflikt zwischen der Reichs=

regierung und dem Reichstag herbeizuführen geeignet war, kam, infolge der Verhandlungen des Reichstagspräsidiums mit der Reichsregierung über die Feststellung des Schlusses der Reichstagssession, wobei außer manchen Vorlagen auch der „Antrag Lasker“ von der Tagesordnung der noch wenigen übrigen Tage abgesetzt wurde, und infolge der Zustimmung der überwiegenden Mehrheit des Reichstages zu dieser Anordnung nicht mehr zur Beratung.

Der Reichskanzler suchte einem Verfassungskonflikt und einer Debatte über Auslegung von Verfassungsartikeln und über Kompetenzfragen, sei es im Bundesrate, sei es im Reichstage, auszuweichen, und schlug den praktischen Weg ein, daß er den Bundesrat aufforderte, irgend eine Zolllinie zu suchen, die den Anschluß Altonas an den Zollverein möglich machen würde. Unter persönlichem Vorsitze des Fürsten Bismarck lehnten die vereinigten Bundesratsausschüsse für Zoll- und Steuerwesen und für Handel und Gewerbe in der Sitzung vom 5. Mai 1880 den präjudiziellen Antrag Hamburgs auf vorherige Berichterstattung des Verfassungsausschusses ab und traten in die materielle Prüfung des preußischen Antrags auf Einverleibung Altonas und eines angrenzenden Stückes der Vorstadt St. Pauli in das Zollgebiet ein. In einem Zirkular vom 6. Mai desselben Jahres an die preußischen Gesandten bei den deutschen Bundesstaaten konstatierte der Reichskanzler den einstimmigen Beschluß der Bundesratsausschüsse, dem Bundesrate nur über die technische Seite der Anträge Preußens und Hamburgs Bericht zu erstatten, ohne die verfassungsrechtliche Frage zur Entscheidung zu stellen, und erklärte, daß er, wie er seit Einrichtung des Bundesrates mit Erfolg bemüht gewesen sei, zu verhüten, daß Streitigkeiten über Interpretationen der Verfassung demselben zur Entscheidung vorgelegt würden, so auch im vorliegenden Falle jede Gefährdung der Eintracht unter den Bundesregierungen abzuwenden suche. Als Reichskanzler habe er die Pflicht, die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates wahrzunehmen und die Gesamtheit der verbündeten Regierungen in der Ausübung der-

selben zu vertreten, sowohl gegen die Wirkungen partikularistischer Bestrebungen und Sympathieen der Einzelstaaten, wie gegen die zentralistische Neigung, verfassungsmäßige Rechte des Bundesrates zu gunsten des Reichstages zu verkürzen. Der preußische Antrag spreche vom technischen Standpunkte die Meinung aus, daß, nach Ausscheidung Altonas und der sonstigen preußischen Gebietsteile, die künftige Zollgrenze auf dem Heiligengeistfelde zwischen Hamburg und St. Pauli zweckmäßiger liegen würde, als auf der preußischen Landesgrenze. Diese Zolllinie entspreche mehr dem Interesse Hamburgs und St. Pauli's, als dem der Stadt Altona, für welche das Verbleiben St. Pauli's außerhalb des Zollvereins wünschenswert sei. Diejenigen Regierungen, welche durch Abtrennung St. Pauli's vom Freihafengebiet ein Verfassungsrecht verletzt oder auch nur berührt glaubten, würden gegen die von Preußen vorgeschlagene Linie stimmen können, und die Zollgrenze würde dann, falls jene die Mehrheit hätten, mit der Landesgrenze des preußischen und hamburgischen Gebietes zusammenfallen. Zum Schluß betonte das Zirkular die Notwendigkeit der Erhaltung der Einigkeit unter den Regierungen und sprach die Hoffnung aus, daß die Anträge Preußens und Hamburgs im Bundesrate durch Verständigung, ohne Entscheidung durch Majoritäten und Minoritäten, erledigt werden könnten. „Von seiten Preußens wird jeder dahin zielende Antrag, welcher sich im Rahmen der Reichsverfassung hält, gerne erwogen werden, vorausgesetzt, daß die verbündeten Regierungen in dem Entschluß einig sind, den Versuchen, welche von einigen Mitgliedern des Reichstags im Sinne der Beschränkung der verfassungsmäßigen Autorität des Bundesrats gemacht werden, einmütig entgegen zu treten."

In dem Gesetzentwurf über die revidierte Elbschiffahrtsakte, einem zwischen Deutschland und Österreich abgeschlossenen Staatsvertrage, wodurch die Freiheit, Sicherheit und Ordnung des Verkehrs auf der Elbe gefördert werden sollte, erregte der Artikel 4, wonach die Zollpflichtigkeit der Waren beim Überschreiten der Zollgrenze auf der Elbe in gleicher Weise eintreten sollte, wie beim Über-

schreiten der Zollgrenze zu Lande, die Bedenken des Abgeordneten inaktiven Staatsministers Dr. Delbrück. Dadurch würde es möglich, äußerte dieser, den gesamten nach Hamburg gehenden Verkehr auf der Elbe durch Verlegung der Zollgrenze unterhalb Hamburgs der Verzollung zu unterwerfen. Auf seinen Antrag wurde die Vorlage an eine Kommission verwiesen, und in dieser setzte er den Beschluß durch, dem Reichstag vorzuschlagen, er möge die verfassungsmäßige Genehmigung nur mit dem Vorbehalt erteilen, daß die zur Zeit auf der Elbe bestehende Zollgrenze nur durch Gesetz an eine unterhalb dieser Grenze gelegene Stelle verlegt werden könne. Fürst Bismarck erklärte den Delbrückschen Antrag für eine Überschreitung der dem Reichstag durch die Verfassung beigelegten Befugnis, für eine Art Pression, die auf die Regierung ausgeübt werden solle, der sich aber diese in keinem Falle fügen werde. In dem Zollvereinsgesetz von 1869 werde wiederholt bestätigt, daß die Zollinien zusammenfallen sollen mit den Landesgrenzen. Das Recht des Bundesrates, die Zollgrenze zu bestimmen, die Elbe mit neueren Zollinien zu durchschneiden, sei noch nie bezweifelt worden. „Se. Majestät der Kaiser kann unmöglich gesonnen sein, dieses Recht des Bundesrates in Zweifel zu ziehen. Wird die Vorlage mit dem Vorbehalte der Kommission angenommen, so muß ich namens Sr. Majestät erklären, daß die Genehmigung versagt ist, und die Sache ist dann damit abgetan. Wir werden das Weitere zu tragen haben, was daraus erfolgt, aber dem Rechte des Bundesrates, wie es für mich verfassungsmäßig feststeht, nichts vergeben."

Im zweiten Teile seiner Rede sprach der Fürst von der Wandlung des Rechtsgefühls, die in allen Behörden Platz gegriffen habe, seit die Begeisterung für das neue Reich etwas matter geworden sei, und fuhr dann fort: „Ja, matter geworden! Ich bin an dem Punkt, wo man das am meisten fühlt. Der Parlamentarismus ist gewachsen, der Kampf der Parteien ist gewachsen, ohne Rücksicht auf die Haltbarkeit des Verfassungsbodens. Entweder hält man die Sache für unzerstörbar, oder

man macht sich nichts daraus. Wenn ich nun gefragt werde, warum ich mich an der Debatte heute unter den Schwierigkeiten, unter denen ich leide, beteilige, so kann ich darauf nur erwidern, daß es mir Bedürfnis gewesen ist, doch noch einmal von dieser Stelle die Perspektive auf den Reichstag zu haben und zu ihm zu reden, noch einmal von hier aus Zeugnis abzulegen für die nationalen Bestrebungen und gegen den Partikularismus. Und wenn ich vielleicht nicht in der Lage sein werde, das Zeugnis von dieser Stelle aus zu wiederholen, so glaube ich doch, wenn Gott mir Leben gibt, von der Stelle aus, wo Sie sitzen, die großen Gedanken zu vertreten, welche Sie vor zehn Jahren beinahe alle begeisterten, gegen einen Partikularismus, der dann von hier aus vertreten würde. Wenn ich meinen tätigsten und bedeutendsten Minister heute Arm in Arm mit dem Zentrum und den Partikularisten sehe, so habe ich das Gefühl, daß die rückläufige Bewegung gegen die ehemalige Begeisterung schon außerordentlich weit vorgeschritten ist. Ich kann sie nicht aufhalten, aber ich muß meine Stimme als Warner von hier aus erheben, wo ich sicher bin, daß ich gehört werde. Ich weiß nicht, ob der Baum der deutschen Verfassung fest genug gewurzelt ist, um zur Unterlage derjenigen Parteikämpfe zu dienen, welche heute ausgefochten werden sollen. Es ist das erstemal, daß wir uns vor einer Verfassungsfrage zwischen Bundesrat und Reichstag befinden, wo der letztere im Begriff ist, dem Bundesrat ein Recht zu bestreiten, welches ganz zweifellos feststeht und für welches die preußische Regierung auf jede Gefahr hin einzutreten entschlossen ist. Es ist das erstemal, daß im Bundesrat der Antrag vorliegt, Verfassungsstreitigkeiten durch Majoritätsbeschlüsse zu entscheiden. Ich will mich hier zu einer Konstellation wenden, die uns, ich meine den Vertretern der Reichspolitik, in dieser Session hier entgegengetreten ist. Unser Hauptgegner ist die Partei des Zentrums. Das Zentrum hat seit sechs Monaten in allen Fragen des Landtags und des Reichstags mit wenig Diskussion und Argumenten, geschlossen gegen die Regierung gestimmt; das ist ein Gegner, so mächtig,

so stark, so diszipliniert, der mit seinen 100 Mann an jedem Tage reichlich die Hälfte der Präsenz dieses Jahres zu stellen imstande ist. Es ist dies eine gewichtige Tatsache, mit der gerechnet werden muß.

An die liberale Partei möchte ich die Frage richten: Ist es nützlich, Verfassungsfragen anzuregen und bis in ihre äußersten Konsequenzen zu verfolgen? Ist es nützlich, den Partikularismus zu unterstützen? Der ist stark genug, auch ohne Sie! Die Haltung der Majorität der Kommission, wie sie hier vorliegt, operiert im Sinne des Partikularismus. Es gibt Regierungen, welche sich partikulären Bedürfnissen nicht verschließen, die da sagen: jedes Sonderrecht wollen wir bereitwillig schützen, und deswegen wollen wir es mit dem Buchstaben der Verfassung nicht so genau nehmen. Wir sind bereit, für jede Opposition in dieser Richtung miteinzutreten; das Hemd ist uns näher als der Rock. Andererseits finden sich auch solche Regierungen, die durch den Reichstag sich einschüchtern lassen, die vor parlamentarischen Unbequemlichkeiten Furcht haben; diese ist ja bei den meisten Leuten, die ihr Leben damit zugebracht haben, größer als bei mir. Ich habe mich nicht überlaufen lassen, weder von parlamentarischen noch von partikularistischen Bestrebungen. Ich hoffe, ich werde auch jetzt in meinem Alter, trotz meines körperlichen Leidens jedem Versuche des Überlaufenwerdens dauernd und fest entgegentreten. Der Friede, der feste Friede der Regierungen untereinander, ist der einzige Hort für die Sicherheit ihrer Verfassungen. Glauben Sie nicht, daß irgend ein Reichstag fester steht als die Regierungsrechte, als die Bundesratsrechte. Alles beruht auf der Basis des Vertrages, den die Regierungen miteinander geschlossen haben, und jeder Zweifel, ob dieser Vertrag gehalten wird, hat seine Bedenklichkeiten. Ich habe es mir bisher zur Aufgabe gemacht, die Rechte der Regierungen sorgfältig zu vertreten; diese beruhen auf der Voraussetzung der durchgängigen Beobachtung der Verfassung. Wenn ich mich darin täusche, bin ich nicht abgeneigt, um die Reichsinstitutionen zu erhalten, eine feste Basis herzustellen und alles auf die Zentrali-

sation der Gesetzgebung hinzudrängen; in meiner Stellung als Reichskanzler kann ich dies aber nicht. Sie spielen ein für unsere innere Ruhe bedenkliches Spiel, wenn Sie darauf spekulieren, Unfrieden unter den Regierungen zu stiften. Ich habe nunmehr den Kampf um die deutsche Einheit nahezu 30 Jahre geführt, und ich weiß, wie schwer es mir immer geworden ist. Vor nahezu 30 Jahren wirkte ich im Bundestage, und fast 18 Jahre bin ich jetzt Minister. Ich glaube, auch auf mich paßt das Wort, welches ich neulich in einer schlaflosen Nacht in einem französischen Historiker las, bezüglich eines Ministers, welcher freilich größer war als ich: „Il devait nécessairement succomber aux haines inassouvies, qui s'accomblent toujours sur la tête d'un ministre, qui reste trop longtemps au pouvoir.“ (Er mußte notwendig dem ungesättigten Hasse unterliegen, welcher sich immer über dem Haupte eines Ministers zusammenhäuft, der zu lange am Ruder bleibt.) Ja, ich fürchte, 18 Jahre Minister ist zu viel; zu viele Wünsche habe ich unerfüllt gelassen, zu vielen Leuten Bitten abschlagen müssen, mit zu vielen Parteien gekämpft, um nicht viele Feinde zu haben. Ich würde gerne gehen; das einzige, was mich hält, ist der Wille des Kaisers, den ich in seinem hohen Alter nicht verlassen will. Ich selbst bin müde, totmüde. Aber wenn ich die Last von meinen Schultern wälzen soll, dann muß doch ein Vorschlag gemacht werden, wer an meine Stelle treten soll. Ich kann mich dem, was das Zentrum jetzt verlangt, nicht unterwerfen und glaube, daß das auch weiterhin nicht möglich sein wird, wenn es seine Ansprüche nicht einigermaßen modifiziert. Ich will es wünschen; denn mir ist es ja einerlei, ob nachher der Fortschritt oder der Freihandel meine Nachfolger auf dem Wege nach Kanossa sind — ich kann es aushalten. Der andere Weg ist dann möglich, wenn alle diejenigen, welche mit den Bestrebungen der Zentrumspartei nicht einverstanden sind, ihrerseits die innerlichen Streitigkeiten vorläufig ruhen lassen, wenn die liberalen Parteien sich entschließen können, dem Zentrum die Heeresfolge absolut und für immer zu versagen. Wenn das nicht geschieht,

sieht es trübe aus mit der Zukunft. Indessen weiß ich nicht, warum mir, der ich mit dem Aufwande meiner Lebenskraft Deutschland begründen half, das Deutsche Reich mehr am Herzen liegen soll, als jedem von Ihnen. Wir sind alle Deutsche, und jeder kann bei uns Minister werden. Meine Mitwirkung aber können Sie nicht weiter verlangen, wenn sich jeder berechtigt glaubt, die Grundlagen des Reiches in Frage zu stellen und das Werk meines Lebens zu untergraben."

Wurde die Regierung im Reichstage beschuldigt, den Hamburgern teils durch Einverleibung von Altona und eines Stückes von St. Pauli in das Zollgebiet, teils durch Verlegung der Zollinie nach einem unterhalb Hamburgs gelegenen Punkte ihre Freihafenstellung unmöglich zu machen, so gab es in Hamburg keineswegs blos zornige Gemüter, die sich in Schmähungen gegen die „Gewalttätigkeit" des Kanzlers ergingen. Die Anschlußpartei machte im Gegenteil Riesenfortschritte. So kam es zu Verhandlungen, und während der Reichstag fortfuhr, sich für Hamburg und seine Rechte leidenschaftlich zu erhitzen und große Resolutionen zu fassen, fand er sich eines Tages vor der vollendeten Tatsache der Aufnahme Hamburgs in den Zollverein und sah diese von der großen Mehrheit der dortigen Bürgerschaft ratifiziert.

Die Tätigkeit des Reichskanzlers im Bundesrate war durchweg von den günstigsten Folgen begleitet. Der Entwurf über eine neue Geschäftsordnung wurde vom Bundesrate angenommen. Darin war die Frage der „Substitution" genau behandelt, dieselbe im Verhinderungsfalle zwar gestattet, aber durch so viele vor Mißbrauch schützende Maßregeln eingeschränkt, daß sie als eine ziemlich unschädliche Einrichtung betrachtet werden konnte.

Der Bundesratsausschuß für auswärtige Angelegenheiten.

Für auswärtige Angelegenheiten besteht ein besonderer Ausschuß, in dem Bayern den Vorsitz führt. Der Ausschuß kann von Bayern, auch ohne Mitwirkung des Kaisers und des Reichskanzlers, berufen werden. Dieser Ausschuß ist aber kein Hindernis, wie Laband ausführt, daß nicht auch dem Plenum des Bundesrates unmittelbar Mitteilungen über die auswärtigen Angelegenheiten des Reiches gemacht werden, wie dies vor der Bildung des Ausschusses wiederholt geschehen ist.

Der Bundesratsausschuß für auswärtige Angelegenheiten verdankt sein Dasein erst dem Vertrag mit Bayern. Er besteht nach Art. 8 Abs. 3 der Reichsverfassung aus den Bevollmächtigten der Königreiche Bayern, Sachsen und Würtemberg und zwei vom Bundesrat alljährlich zu wählenden Bevollmächtigten anderer Bundesstaaten. Preußen ist in dem Ausschuß nicht vertreten, weil der Ausschuß nicht die Politik zu leiten, im Namen des Reichs zu beschließen oder zu verfügen, sondern nur Mitteilungen über auswärtige Beziehungen vom Kaiser und vom Reichskanzler entgegenzunehmen und die Ansichten der Regierungen über diese Mitteilungen auszutauschen hat. Der Ausschuß ist befugt, diese Politik, ihre Zielpunkte und Wege zu besprechen, auch darüber Vorstellungen zu machen, aber nicht die diplomatischen Vertreter des Reiches zu instruieren, oder Bundesratsbeschlüsse vorzubereiten.

In der Sitzung des Reichstages des Norddeutschen Bundes vom 5. Dezember 1870 erklärte der Präsident des Reichskanzleramts Dr. Delbrück:

„Je weiter sich der Bund ausdehnt, und je mehr größere Staaten ihm beitreten, desto mehr tritt das sachliche Bedürfnis hervor, daß nicht bloß, wie es bisher vielfach geschehen ist, durch gelegentliche Mitteilung an die Gesandten und an die im Bundesrat versammelten Vertreter der Bundesregierungen, sondern in einem formell geregelten Wege Mitteilungen über den Gang der politischen Lage gemacht werden... Der Ausschuß wird Kenntnis von der Lage der Dinge nehmen und wird in der Lage sein, durch diese Kenntnis, durch Anträge, die er an den Bundesrat stellt, durch Bemerkungen, die er dem Präsidenten macht, auf die Verhandlung der Politik einen Einfluß zu üben."

Mündliche Eröffnungen an den Ausschuß bilden nicht den einzigen Weg zur Information der Bundesfürsten und Regierungen über auswärtige Angelegenheiten[27]). Der badische Minister v. Brauer teilte am 7. Januar 1898 der Kammer mit, daß schon in den siebziger Jahren Fürst Bismarck und der Vater des jetzigen Reichskanzlers, Grafen v. Bülow, die Einrichtung getroffen hatten, wichtige politische Aktenstücke, wie Berichte der Gesandtschaften, den Regierungen abschriftlich mitzuteilen. Darin liege eine bessere Information als sie gelegentlich dem Bundesratsausschuß gegeben werden könne. Man gewinne aus den Urkunden ein unmittelbares Bild von den Vorgängen. Auch erhalte auf diese Weise die Regierung des Einzelstaates Gelegenheit, durch Rückfragen in Berlin sich weitere Aufklärung zu verschaffen, die jederzeit bereitwillig und entgegenkommend gegeben worden sei. Man könne also sagen, die Bundesregierungen seien stets rechtzeitig über den Gang der auswärtigen Politik genau orientiert worden, hätten sich auch nicht gescheut, ihren eigenen Standpunkt zu vertreten, und es bestehe kein Bedürfnis, den Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten hierwegen zusammentreten zu lassen!

---

[27]) cfr. „Voss. Ztg." vom 12. Juli 1900.

Mit dieser Äußerung stimmt eine Mitteilung der „Post“ überein, daß der Ausschuß in der chinesischen Angelegenheit im Juli 1900 gerade deshalb einberufen wurde, „weil in der chinesischen Angelegenheit wenig authentisches Material vorliegt und eine mündliche Schilderung der Weltlage das leichtere und darum auch das zweckmäßigere Verfahren ist.“

Auf die Tatsache, daß die Bundesregierungen in der Regel durch schriftliche Mitteilungen des Reichskanzlers über die auswärtige Politik auf dem Laufenden erhalten werden, wies Fürst Bismarck schon in der Reichstagssitzung vom 4. Dezember 1874 hin.

Der Führer der bayerischen Ultramontanen, der Abgeordnete Dr. Joerg, war unzufrieden darüber, daß der Bundesausschuß für auswärtige Angelegenheiten nur einmal zusammengetreten sei. „In der Leitung der auswärtigen Angelegenheiten,“ so führte der Redner aus, „ist in letzter Zeit ein sehr greifbar persönliches Regiment eingerissen. Das persönliche Regiment hat seine schwachen Seiten, wenn es auch von der genialsten Persönlichkeit ausgeht; ja, je genialer sein Träger, desto mehr ist er bedenklichen Zufällen, Anfällen und außerordentlichen Einfällen ausgesetzt; es wäre sehr wünschenswert, wenn der diplomatische Ausschuß in dieser Angelegenheit beruhigend einwirken und, sozusagen, die Milch der frommen Denkungsart einträufeln könnte.“

In seiner Antwort ging Fürst Bismarck ausführlich auf den Bundesratsausschuß ein und erklärte, der Ausschuß trete so oft zusammen, wie er von dem bayerischen Gesandten berufen werde, oder sonst ein Bedürfnis vorliege. Er fuhr fort:

„Daß dieses Verhältnis nicht häufig eintritt, dafür sorgt das Auswärtige Amt, indem es durch metallographische Abschriften der wichtigeren Depeschen und durch Mitteilung der Ergebnisse auf dem diplomatischen Gebiete weit über seine dienstlichen Verpflichtungen hinaus und, soviel ich habe erkennen können, unter voller Anerkennung der verbündeten Regierungen, diese auf dem Laufenden erhält.“

Dem bayerischen Ministerpräsidenten bleibe nichts geheim, was im Reichsdienst passiert. Das Auswärtige Amt habe vor

keiner der Bundesregierungen Geheimnisse. „Der jedem Staate zustehende Einfluß wird ihm mit Wissen und Willen niemals verkümmert werden. Und wenn das der Fall wäre, so glaube ich, sind die Regierungen selbst „tanti“, das mit mehr Sachkunde geltend zu machen oder zu bekämpfen, als der Vorredner.“

Diese Äußerungen sind auch heute noch zutreffend. Wäre der Bundesratsausschuß für auswärtige Angelegenheiten nicht so oft zusammenberufen worden, wie einzelnen Regierungen nützlich erschien, so wäre es lediglich Sache dieser Regierungen, kraft ihres Rechtes die Einberufung zu bewirken.

Reichsämter und Staatssekretäre.

Die unter dem 24. Dezember 1879 vom Kaiser angeordnete Umwandlung des bisherigen „Reichskanzleramtes" in das „Reichsamt des Innern" fand in der amtlichen Presse folgende Erläuterung:[28])

„Nach der Gründung des Norddeutschen Bundes wurde im August 1867 unter dem Namen „Bundeskanzleramt" eine Behörde für die Bearbeitung der unter der Leitung des Bundeskanzlers stehenden Bundesangelegenheiten errichtet. Der Geschäftsbereich dieser Behörde erstreckte sich auf die Gesamtheit der dem Bundeskanzler obliegenden Funktionen mit alleiniger Ausnahme der Leitung der auswärtigen Angelegenheiten. Durch die Gründung des Reichs wuchs der Umfang der Geschäfte der Behörde, welche jetzt den Namen „Reichskanzleramt" erhielt, in bedeutendem Maße. Insbesondere fiel die Bearbeitung der elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten, soweit deren oberste Leitung dem Reichskanzler zustand, dem Reichskanzleramte anheim. Mit der fortschreitenden Entwickelung des Reichs auf den Gebieten der Gesetzgebung und Verwaltung, nahmen die Geschäfte des Amts stetig zu, und es zeigte sich bald das Bedürfnis, für einzelne Verwaltungszweige besondere, unmittelbar dem Reichskanzler untergeordnete Reichsämter einzusetzen.

Abgesehen von dem Auswärtigen Amt, welchem schon früher die auswärtigen Angelegenheiten übertragen waren, wurde im

[28]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" v. 7. Januar 1880.

Jahre 1873 das Reichseisenbahnamt errichtet und mit der Beaufsichtigung des Eisenbahnwesens betraut.

Seit dem 1. Januar 1876 erfolgte in gleicher Weise die Errichtung des Reichsjustizamts und des Reichskanzleramts für Elsaß-Lothringen. In neuester Zeit ist die Leitung der Verwaltung der Reichseisenbahnen an ein besonderes Reichsamt übergegangen und die Finanzverwaltung des Reichs dem neuerrichteten Reichsschatzamt zugewiesen worden. Daneben ist in der Reichskanzlei eine Behörde geschaffen, welche als Zentralbureau des Reichskanzlers den amtlichen Verkehr desselben mit den Chefs der einzelnen Reichsämter zu vermitteln hat. Das Reichskanzleramt hat infolge dieser Organisationsveränderungen allmählich eine Einschränkung seines Geschäftskreises erfahren, mit welcher die fernere Beibehaltung seiner bisherigen Benennung nicht übereinstimmen würde. Denn es ist nicht mehr das Amt des Reichskanzlers in dem Sinne einer Zentralstelle für die Bearbeitung der gesamten Reichsangelegenheiten, sondern eine den vorhin genannten, aus ihm hervorgegangenen Reichsämtern koordinierte Behörde. Zu seinem Ressort gehören gegenwärtig die auf den Bundesrat, den Reichstag und die Reichstagswahlen bezüglichen Geschäfte, die allgemeinen Angelegenheiten der Reichsbehörden und der Reichsbeamten, die Aufsicht über den Disziplinarhof und die Disziplinarkammern, die Indigenats-, Heimats-, Niederlassungs-, Freizügigkeits- und Auswanderungssachen, die Handels- und Gewerbeangelegenheiten, die das Bankwesen, die Versicherungen, die Maße und Gewichte betreffenden Geschäfte, die Angelegenheiten des geistigen Eigentums und der Patente, die See- und Flußschiffahrt und Flößerei, die Medizinal- und Veterinärpolizei, die Angelegenheiten der Presse und der Vereine, die Militär- und Marineangelegenheiten, soweit dieselben die Mitwirkung der Zivilverwaltung erfordern, insbesondere Ersatzwesen, Mobilmachung, Naturalleistungen, Transport- und Etappenangelegenheiten, Familienunterstützung, Zivilversorgung und Landesvermessung, die Anerkennung und Klassifizierung der höheren Lehranstalten mit bezug auf die

Wirksamkeit ihrer Zeugnisse für die Zulassung zum einjährig-freiwilligen Militärdienst; ferner die Reichsstatistik und diejenigen Reichsangelegenheiten, deren Bearbeitung nicht anderen Behörden durch die inbetreff ihres Ressorts getroffenen Bestimmungen übertragen ist. Das Reichskanzleramt besitzt mithin bezüglich der Reichsangelegenheiten ungefähr diejenige Zuständigkeit, welche in Preußen das Ministerium des Innern besaß, ehe für Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten, für Handel und Gewerbe und für Landwirtschaft besondere Ministerien gebildet wurden.

Damit die Stellung dieser Behörde zu den übrigen Reichsämtern und der ihr zugewiesene Wirkungskreis in ihrer Benennung einen zutreffenden Ausdruck finden, ist mittelst Allerhöchsten Erlasses vom 24. v. M. der Name „Reichskanzleramt" durch die Bezeichnung „Reichsamt des Innern" ersetzt worden. Dem Vorstand dieser Behörde ist nach Analogie des dem Vorstande des Auswärtigen Amts beigelegten Prädikats der Titel „Staatssekretär des Innern" verliehen worden."

Am 1. Dezember 1874 veranlaßten einige Bemerkungen des Abgeordneten Dr. Lasker im Reichstag, zum Etat des Reichsjustizamtes, den Fürsten Bismarck, in einer sehr bemerkenswerten Weise über das Maß und die Art der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers sich auszusprechen.

„Darin kann meines Erachtens die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht gesucht werden", sagte er, „daß jede spezielle Maßregel innerhalb des ganzen Ressorts, für das er verantwortlich ist, als von ihm persönlich herrührend und gebilligt angesehen wird. Ich bin meines Erachtens dafür verantwortlich, daß an der Spitze der einzelnen Zweige der Reichsverwaltung Leute stehen, die nicht nur dazu befähigt sind, sondern die ihre Verwaltung in der Richtung des Steuers führen, in der das deutsche politische Leben nach der augenblicklichen Richtung des deutschen Geistes zu laufen genötigt ist; daß kein Zwiespalt, nicht nur innerhalb der verschiedenen Reichsministerien, sondern auch kein dauernder grundsätzlicher Zwiespalt innerhalb der großen Körperschaften, die dem Reiche seine Gesetze und Einrichtungen geben, einreiße, auch

kein Mißtrauen und keine Feindschaften zwischen den einzelnen Bundesgliedern; im wesentlichen aber dafür, daß an jeder Stelle, die zu besetzen ist, jemand steht, der nach dem gewöhnlichen Ausdruck „tanti“ ist, dieses Geschäft zu besorgen.“

Nach seiner Entlassung ist Fürst Bismarck in seinem Hamburger Organ wiederholt darauf zurückgekommen, daß die Staatssekretäre im Reich Untergebene des Reichskanzlers und zur Vertretung einer persönlichen Politik nicht berechtigt sind.

In einem „Offiziöse Entstellungen“ überschriebenen Artikel widerlegten die „Hamburger Nachrichten“, Oktober 1895, die von dem „Berliner Tageblatt“ und dem „Hamburger Correspondent“ vertretene Auffassung, wonach die Staatssekretäre, insoweit sie Mitglieder des preußischen Ministeriums seien, unabhängig in ihren Ansichten, von denen des ihnen vorgesetzten Reichskanzlers daständen. Das Blatt führte darüber folgendes aus:

„Der Staatssekretär v. Bötticher befand sich im Staatsministerium in einer anderen Stellung, als die anderen Mitglieder desselben, wenigstens bis 1890; denn als Minister ohne Portefeuille hatte er keine andere Aufgabe, als die, den Reichskanzler und dessen Ansichten im Ministerium zu vertreten, soweit der Kanzler dazu nicht selbst imstande war. Hierauf beschränkte sich seine Tätigkeit, da er ein eigenes Ressort, in dem er sich der sonst üblichen ministeriellen Selbständigkeit erfreut hätte, nicht besaß. Daß die Staatssekretäre Untergebene des Reichskanzlers sind, ist ein unanfechtbarer Grundsatz unserer Reichsverfassung und eine berechtigte Forderung der Bundesgenossen Preußens. Die Emanzipation der Staatssekretäre von der reichskanzlerischen Politik und Disziplin hat erst in der Zeit des neuen Kurses Fortschritte gemacht und Anerkennung in der Presse gefunden, als ob sämtliche Staatssekretäre der Reichsverwaltung unabhängige Minister wären, mit dem Reichskanzler gleichberechtigt sowohl in ihren Ressorts wie im Immediatvortrag. Letzterer konnte von den Reichsstaatssekretären immer nur „in Vertretung“ des Reichskanzlers gehalten, also nicht gegen dessen dem Vortragenden bekannte Ansichten gerichtet werden.“

Hiergegen replizierte der „Hamb. Correspondent“: [29])

„Rein staatsrechtlich läßt sich nicht bestreiten, daß die Staatssekretäre Untergebene des Reichskanzlers und an dessen politischen Instruktionen gebunden sind. Andererseits aber wird sich auch nicht bestreiten lassen, daß diese Staatssekretäre, wenn sie zugleich preußische Minister sind, im Ministerrat und dem Monarchen gegenüber, selbständige Überzeugungen zu vertreten haben. Die Sache ist etwas verwickelt und unklar, wie manches in unserem Reichs- und Staatsrecht, das praktisch in den ersten 20 Jahren des Reiches durch die übermächtige Persönlichkeit des Fürsten Bismarck bestimmt worden ist. Damals schon, wenn auch nicht in dem Grade wie unter dem „neuen Kurse“, hat die mehr oder minder große Bedeutung der Staatssekretäre weniger vom geschriebenen Recht, als von ihrer Persönlichkeit abgehangen. Es hat Staatssekretäre gegeben, die vor dem Gedanken zurückgeschreckt wären, neben Bismarck eine selbständige Rolle zu spielen, und selbst der stolze Herr v. Puttkamer hat sogar als preußischer Minister und Vizepräsident sich im Reiche öffentlich nur als einen Gehilfen des Fürsten Bismarck hingestellt und mit einer gewissen Ängstlichkeit gegen den Verdacht protestiert, daß er sich für einen selbständigen Staatsmann halte. Andererseits wird kein Kenner der Vorgänge der letzten Jahrzehnte in Abrede stellen, daß Männer wie die Herren v. Bötticher und Delbrück in langen Perioden mindestens so selbständige Staatsmänner und Politiker gewesen sind, wie irgend ein preußischer Minister mit Portefeuille.“

Durch das Stellvertretungsgesetz von 1879 wurde den Staatssekretären die politische Verantwortlichkeit für ihre Ressorts übertragen. Aber nicht Abstimmung in einem Kollegium stellt nötigenfalls die erforderliche Willenseinheit innerhalb der Reichsregierung her, sondern jeder einzelne Staatssekretär hat sich mit dem Kanzler zu verständigen, und vermag er dies nicht, so muß er gehen — wozu er vom Kanzler auch unmittelbar veranlaßt werden kann, da dieser nach dem Stellvertretungsgesetz in

[29]) cfr. „Hamb. Corresp.“ vom 23. Okt. 1895.

jedem Ressort der Reichsverwaltung eigene Entscheidungen treffen kann.

Im Monat November 1895 schrieben die „Hamburger Nachrichten", an einen Artikel des „Hamb. Corresp." anknüpfend, der behauptet hatte, die Staatssekretäre im Auswärtigen Amte und im Reichsamte des Innern „seien seit längerer Zeit regelmäßig Mitglieder des preußischen Staatsministeriums."

„Dieses „regelmäßig" trifft nicht zu und ist eine Fiktion im Sinne der Änderung unserer staatlichen Einrichtung. Herr v. Boetticher, an dessen Stellung der offiziöse Artikel anknüpft, hat nie als regelmäßiges Mitglied des preußischen Staatsministeriums in Funktion gestanden, sondern nur als Vertreter der reichskanzlerischen und der Reichspolitik innerhalb des preußischen Ministeriums in all den Fällen, wo der Reichskanzler selbst nicht imstande war, die Reichsinteressen wahrzunehmen. Er ist preußischer Minister, ebenso wie Delbrück und Hofmann, immer nur als Hilfsarbeiter des Ministerpräsidenten in dessen Eigenschaft als Reichskanzler gewesen.

Die auswärtigen Angelegenheiten hat Fürst Bismarck, so lange er gesund genug war, stets sich selbst vorbehalten und nur in der letzten Zeit seines Amtes seinen Sohn, den Grafen Herbert, nachdem er ihn ein Jahrzehnt hindurch in alle Verhältnisse selbst eingeweiht hatte, als Vertreter auch der auswärtigen Politik im preußischen Staatsministerium herangezogen. Es geschah dies in dem Sinne, den Fürst Bismarck neuerdings auch öffentlich vertreten hat, die einzelnen Bundesregierungen an der Reichsregierung und selbst an deren auswärtiger Politik lebhafter, als es bis dahin der Fall war, zu beteiligen. Die Verleihung des preußischen Ministertitels an den Grafen Herbert in seiner Eigenschaft als Staatssekretär des Äußeren im Reiche erfolgte erst unter Kaiser Friedrich, der geneigt war, dem Grafen Herbert nach Analogie des fürstlichen Hauses Pleß den Prinzentitel zu verleihen, wogegen Fürst Bismarck Widerspruch erhob, und bat, wenn seinem Sohne eine Gnade erzeigt werden solle, ihn zum Mitglied des preußischen Staatsministeriums zu er-

nennen, in welchem er, der Fürst, doch immer in auswärtigen Dingen sachverständiger Unterstützung zu bedürfen glaube, wie sie ihm sein Sohn nach langjähriger Schulung im Dienst gewähren könne. Es ist durchaus ein unberechtigtes Argument, wenn man annimmt, daß die Staatssekretäre des auswärtigen Reichsamtes „regelmäßig" Mitglieder des preußischen Staatsministeriums seien. Ihre Ernennung ist vielmehr lediglich eine Zweckmäßigkeits- und unter Umständen eine Rang- und Gehaltsfrage. Daß die zur Assistenz des Ministerpräsidenten in seiner Eigenschaft als Reichskanzler geschaffenen preußischen Staatsminister lediglich die Aufgabe haben, in Abwesenheit des Reichskanzlers dessen Reichspolitik im Staatsministerium zur Geltung zu bringen, ist eine Ansicht, die in keiner Weise, wie der offiziöse Artikel im „Hamb. Korr." meint, nur die eine Seite der Sache berührt und deshalb zu eng gefaßt ist, sondern sie entspricht genau der verfassungsmäßigen Kompetenz.

Daß, wie der offiziöse Artikel weiter andeutet, der Monarch das Recht hat, sich durch Befragung jedes Beamten zu informieren, auch über die Politik des Vorgesetzten dieses Beamten, und daß es dessen Pflicht ist, die gestellten Fragen nach Pflicht und Gewissen zu beantworten, wollen wir nicht bestreiten. Wir hatten aber unter Friedrich Wilhelm IV. in Preußen die nämliche Verfassung, wie heute, während Kaiser Wihelm I. die Gewohnheit hatte, die königlichen Entschließungen nur mit den dazu berufenen Beamten, mit jedem in seinem Ressort, zu verhandeln. Daß sein Herr Bruder diese Regel nicht beobachtete, hatte die Camarillabildung zur Folge, über die späterhin ja von konstitutioneller Seite manigfach Beschwerde geführt worden ist. Die Camarilla unter Friedrich Wilhelm IV. bildete unzweifelhaft eine Erschwerung der Staatsgeschäfte; aber sie bestand aus Männern, die auch ihrerseits nach ihrer politischen Vorbildung verantwortliche ministerielle Stellungen hätten übernehmen können, wie Gerlach, Groeben, Radowitz, Bunsen u. s. w. Der offiziöse Artikel im „Hamb. Korresp." enthält noch die Bemerkung, daß nach preußischem Staatsrechte jeder Staatsminister eine ganz

selbständige Stellung und das Recht freier Abstimmung habe. Der Satz paßt auf alle Minister, die ein Ressort haben, aber nicht auf diejenigen Reichsbeamten, die lediglich zur Unterstützung der Reichspolitik als Beistände des Reichskanzlers bei Ab- oder Anwesenheit ihres Vorgesetzten zu preußischen Staatsministern ernannt worden sind. Wenn der offiziöse Artikel damit schließt, daß „beide Staatssekretäre" in wichtigen Einzelfragen im preußischen Staatsministerium abweichend von dem Reichskanzler gestimmt hatten, so ist das eine Unwahrheit insofern, als der Staatssekretär des Auswärtigen dabei mit einbegriffen erscheint; und daß der Staatssekretär des Innern gegen den Reichskanzler gestimmt hat, trifft doch nur für die letzte Staatsministerialsitzung zu, nachdem dem ersten Reichskanzler die Kaiserliche Autorität nicht mehr zur Seite stand, und belastet nur Herrn v. Boetticher. Hierin wurzelt, wie wir glauben, die Kritik, die von seiten des ersten Reichskanzlers das Verhalten des genannten Staatssekretärs treffen mag."

Interessant in Beziehung auf die Stellung der Staatssekretäre ist ein Aufsatz, den Herr von Poschinger über Delbrück und seinen Nachfolger Hofmann vor Jahren in der „Deutschen Revue" veröffentlichte:

„Der Abgang Delbrücks bedeutete mehr als die bloße Erledigung der Präsidentschaft im Reichskanzleramt; es war damit ein gewaltiges Vakuum entstanden, welches sich nach dem bekannten physikalischen Gesetze ausfüllen mußte. Eine Kraft, welche Delbrück mit all seinen Kenntnissen, Beziehungen und Erfahrungen vollständig hätte ersetzen können, war nicht vorhanden; so wurde denn zu seinem Nachfolger eine Persönlichkeit auserwählt, welche wenigstens zur Führung der Geschäfte des Reichskanzleramtes geeignet erschien, der großherzoglich hessische Staatsminister Hofmann, ehedem hessischer Bevollmächtigter beim Bundesrat. Es wird behauptet, daß Delbrück selbst ihn dem Reichskanzler zu seinem Nachfolger vorgeschlagen habe.

Die Schwierigkeit der Verhältnisse, unter denen der neue Präsident des Reichskanzleramts die Erbschaft Delbrücks antrat,

ist nicht zu verkennen. Von welchen Gesichtspunkten aus die inneren Fragen behandelt werden sollten, wußte kein Mensch, sowohl im preußischen Staatsministerium als im Parmente und im Bundesrat; klar war nur so viel, daß die bisherige Wirtschaftspolitik keine befriedigenden Erfolge für sich aufzuweisen hatte. Die Stellung Hofmanns zum Kanzler war von der Delbrücks grundverschieden. Delbrück war zwar formell auch der Untergebene Bismarcks; er hatte sich aber in einem Dezennium tatsächlich mindestens diejenige Stellung ihm gegenüber zu erkämpfen gewußt, wie sie der einflußreichste preußische Minister, also Camphausen, besaß. Nun entsprach aber ein ihm gegenüber zu einer Macht gelangter Präsident des Reichskanzleramts den Idealen Bismarcks von der Organisation der Reichsgewalt nicht. Als der Staatsminister Hofmann das Erbe Delbrücks antrat, vermochte sich denn auch das Reichskanzleramt auf dem Gipfel der alten Macht nicht zu erhalten.

Die Minderung des Einflusses des neuernannten Präsidenten im Vergleich zu Delbrück war auf äußere und innere Ursachen zurückzuführen. Wenn wir zunächst bei den äußeren Verhältnissen stehen bleiben, so ist zu erwähnen, daß der Geschäftsbereich des Reichskanzleramts vom 1. Januar 1877 ab sich zunächst durch die Umwandlung der bisherigen Abteilungen für Elsaß-Lothringen und für Justizwesen in gesonderte Ämter — des Reichskanzleramts für Elsaß-Lothringen unter Herzog und des Reichsjustizamts unter Friedberg — verringerte. Unter Delbrück gab es täglich durchschnittlich einhundertundzwanzig Eingänge, die der Chef alle ansah, darunter wohl ein Drittel bedeutsame Sachen. Unter Hofmann ging die Zahl der Eingänge etwa auf zwei Drittel herab, um später (1879) nach Ablösung des Reichsschatzamts eine noch weitere Einschränkung zu erleiden.

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung war ferner die im Mai 1878 erfolgte Begründung der Reichskanzlei, eines Zentralbureaus des Reichskanzlers, dazu bestimmt, den amtlichen Verkehr desselben mit den Chefs der einzelnen Ressorts zu vermitteln. War Bismarck früher, wenigstens so lange er sich in

Berlin aufhielt, auf den persönlichen Verkehr mit dem Präsidenten des Reichskanzleramts angewiesen, so hatte sich jetzt ein Zwischenglied eingefügt, das durch die Besetzung mit einer vorzüglichen und gewandten Kraft (Tiedemann) bald eine nicht zu unterschätzende Bedeutung erhielt. Die Vorlagen des neuen Präsidenten des Reichskanzleramts, bezüglich deren Bismarck Aufklärungen wünschte, schrieb er nunmehr nicht ausschließlich dem Staatsminister Hofmann, vielmehr häufig dem Chef der Reichskanzlei zum Vortrag. Die neue Organisation war für Bismarck kaum entbehrlich; ihre Bedeutung für die Ressortchefs im Reich springt aber erst dann ins Auge, wenn man bedenkt, daß der Kanzler einen großen Teil des Jahres fern von Berlin zuzubringen pflegte (1877/78 z. B. neun Monate lang). Die Ressortchefs hatten nicht mehr in demselben Maße wie früher das Ohr Bismarcks, und es ging ihnen ungefähr wie Ministern, die zwischen sich und dem die Residenz gern fliehenden Monarchen einen einflußreichen Kabinettsrat stehen sehen. Geschäfte, die Delbrück in fünf Minuten beim Chef erledigte, indem er nur ein paar Häuser weit ging und eine ihm zu jeder Stunde bereite Tür öffnete, erforderten jetzt allerlei Umständlichkeiten. Der Staatsminister Hofmann pflegte zwar auch dem Chef mündlich Vorträge zu erstatten, jedoch lange nicht in dem Umfang wie Delbrück. Die Promemorias kamen jetzt auf, worauf Bismarck dann kurze Randbemerkungen zu setzen pflegte, zur Direktive für die weitere Behandlung der Gegenstände.

Aber auch sonst vollzog sich ein Wandel in der Stellung des Reichskanzleramtspräsidenten; während Delbrück, wie wir oben sahen, in seinem Ressort ganz frei schalten und walten durfte — immer natürlich mit der Restriktion, daß er bewußt war, im Geiste Bismarcks zu handeln — führte der Reichskanzler schon bald nach der Ernennung des Staatsministers Hofmann die Stellung des Präsidenten des Reichskanzleramts auf die eines einfachen „Staatssekretärs“ zurück. Es war die Zeit, wo — wie bereits erwähnt — in Bismarck der Wunsch rege wurde, die Leitung auch der inneren Geschäfte des Reiches

mehr in seine Hände zu nehmen und sich mit obersten Reichsbeamten zu umgeben, die gewillt waren — soweit es sich nicht um technische Fragen handelte — ganz nach seinen Direktiven zu verfahren. Hofmann sollte nach Bismarcks Intentionen und ausdrücklichen Instruktionen ihm gegenüber im inneren Ressort etwa die Stellung einnehmen, wie sie der Staatssekretär v. Bülow[80]) im äußeren Ressort inne hatte, das heißt so viel als ausschließlich im Geiste des Chefs die Geschäfte führen, nichts neues beginnen, ohne den Kanzler zu fragen, in einer begonnenen Sache keinen entscheidenden Schritt tun, ohne sich wiederum seines Einverständnisses versichert zu haben. Bülow hatte sich in Bismarck ganz hineingelebt; schon in Frankfurt am Main hatte er gelernt, seine Größe voll zu würdigen und es sich später als ein schönes Lebensziel gesteckt, ganz im Dienste dieses Mannes aufzugehen und alle persönlichen Ambitionen und Ansichten zurücktreten zu lassen. Seine Beschäftigung im auswärtigen Ressort, wo naturgemäß nur der Wille eines Mannes maßgebend sein kann, erleichterte ihm gewiß die Übernahme einer solchen Stellung unter dem von beispiellosen diplomatischen Erfolgen gekrönten Kanzler. Schwieriger erwies sich die Sache für Hofmann, der als unabhängiger Mann in eine Stellung eintrat, die er sich nicht in dem Maße unselbständig vorgestellt hatte, wie sie Bismarck jetzt zu gestalten geneigt war. Der Letztere hatte — was man gleichfalls nicht übersehen darf — damals in den inneren Fragen noch lange nicht die Autorität, wie er sie später erlangte, so daß die Unterordnung unter ihn für einen mit dem wünschenswerten Selbstbewußtsein ausgestatteten Minister immerhin nicht leicht sein mochte.

Auch sonst hatte sich in der Rolle des die Vorträge Entgegennehmenden und des Vortragenden seit Delbrück manches geändert. Aus dem Bundeskanzler von damals, welcher der fremden Autorität geduldig folgte, war ein Reichskanzler herausgewachsen, der sich für alles interessierte, der nach allen Rich-

[80]) Vater des jetzigen Reichskanzlers.

tungen Initiative entfaltete, der die wichtigsten Ausgänge sehen und selbst zeichnen wollte, und der sich nicht scheute, mit den Interessierten und Sachverständigen in Verbindung zu treten und sich aus erster Hand belehren zu lassen.

Das Verhältnis Hofmanns zu Bismarck ist, so schließt Poschinger, zuletzt in allen Teilen seiner Verwaltung ein getrübtes gewesen. Bismarck soll einmal gesagt haben: „Lieber doch noch einen preußischen Geheimrat als einen hessischen.“ Es kam soweit, daß Hofmann die persönlichen Vorträge bei Bismarck einschränkte, soweit es nur immer ging; die Folge davon war, daß er mehr und mehr die Fühlung mit dem Kanzler verlor, bis dieser ihn einmal zu seiner Überraschung fragte, ob er nicht die Stelle des Staatssekretärs im Ministerium für Elsaß-Lothringen annehmen wolle. Am 17. Januar 1880 erfolgte Hofmanns Verabschiedung als Staatssekretär des Innern und preußischer Handelsminister.“

Der Reichstag.

Der Reichstag ist die Vertretung des deutschen Volkes.

Die Gesamtheit der Angehörigen des Reichs besitzt in ihm ein bestimmtes Organ zur Wahrung und Verwirklichung der ihr als solcher zustehenden politischen Rechte. Das deutsche Reich ist nicht, wie der vormalige deutsche Bund, ein bloßer Staatenbund, welcher weder Bundesangehörige (Untertanen, Staatsbürger), noch eine souveräne Staatsgewalt besaß und daher auch ein Parlament nicht haben konnte; sondern das Reich ist ein Bundesstaat und bedurfte daher eines solchen Organes seiner Angehörigen, durch welches der staatliche Charakter des Reiches und die konstitutionelle Einrichtung desselben gesichert wurde. Der Reichstag des deutschen Reiches ist also ein dem allgemeinen Landtage der preußischen Monarchie analoges einheitliches Organ, welches, in Anerkennung eines gemeinsamen Indigenats aller Angehörigen des Reiches und einer souveränen Gewalt des Reiches, die Gesamtheit der Bundesangehörigen als eine Einheit darstellt. Der Reichstag repräsentiert das Volk, und zwar das ganze Volk des deutschen Reiches in allen seinen Bestandteilen, und daher hat denn auch die Reichsverfassung in Art. 29 vorgeschrieben, „daß die Mitglieder des Reichstages Vertreter des gesamten Volkes“ und „daß sie an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden sind[31]).“

Alle Reichsgesetze sind an die Zustimmung des Reichstages gebunden. Auch gebührt ihm die Kontrolle der Jahresrechnung.

---

[31]) cfr. Rönne „Das Verfassungsrecht des deutschen Reiches“, historisch-dogmatisch dargestellt. Leipzig, F. A. Brockhaus.

Für aktive Militärpersonen ruht das Wahlrecht. In dem Verfassungsentwurf von 1867 waren überdies die Beamten von der Wählbarkeit ausgeschlossen. Bemerkenswert ist hierüber eine Rede des Fürsten Bismarck vom 28. März 1867 im konstituierenden Reichstage des Norddeutschen Bundes.

„Da ich einmal das Wort habe, so bemerke ich noch einiges über den Schlußpassus des Artikels, nämlich den Ausschluß der Beamten. Diese Bestimmung hat ihren Grund in den mannigfachen Übelständen, die mit der Beteiligung der Beamten an den öffentlichen Verhandlungen zweifellos verbunden sind, und die hier von der Tribüne her schon berührt worden sind. Als einen derselben, der hier noch besonders maßgebend hat sein können, bezeichne ich die Besorgnis, daß Beamte zu sehr geneigt sein möchten, den partikularistischen Regungen derjenigen Bundesregierung, der sie dienen, Ausdruck zu geben in der Versammlung. Die anderen Gründe dagegen sind mehr allgemeiner Natur, und für mich der Hauptgrund ist die Lockerung der Disziplin in dem Beamtenstande. Je mächtiger die parlamentarischen Einflüsse auf das Staatsleben einwirken, desto notwendiger ist meines Erachtens eine straffe Disziplin in dem Beamtenstande. Wir haben in Preußen augenblicklich gewissermaßen zwei Verfassungen, die nebeneinander laufen: wir haben die alte Konstitution des Absolutismus, die ihre Schutzwehr gegen Willkür in der Unabsetzbarkeit der Beamten fand, und wir haben die moderne konstitutionelle Verfassung, mit welcher in fast allen anderen Ländern diese Unabsetzbarkeit der Beamten unverträglich gedacht wird.

Wir — wenn ich sage „wir“, so meine ich in diesem Augenblicke die preußische Regierung — die Regierung, die handeln, die sich bewegen soll, fühlt sich gehemmt von allen Seiten. Sie kann nicht einmal einen Beamten, der zwar formell ihren Anordnungen gehorcht, der aber in den Geist nicht eingeht, sie kann ihn nicht absetzen.

Es hat das seine großen Vorzüge. Ich möchte die Integrität des preußischen Beamtenstandes, sein Ansehen, sein Gefühl der Würde, was ihn bei schlechter, oft unzulänglicher Besoldung über

Versuchungen hinweg hebt, um keinen Preis verloren geben, und möchte lieber die Übelstände einer gehemmten und genierten Regierung noch länger tragen, als unbesonnen in diese Schwierigkeiten hineinschneiden. Aber gerade, weil wir sie nicht beliebig beseitigen können, so bedürfen wir aller Mittel, die geeignet sind, eine strenge Disziplin festzuhalten, und scheuen vor allem, was geeignet ist, sie zu lockern. Ich kann nicht behaupten, daß es im Lande einen günstigen Eindruck macht, ich kann kaum daran zweifeln, daß es das unbehagliche und berechtigte Gefühl, daß etwas krank sein müsse im Staate, hervorruft, wenn man erlebt, daß in der Öffentlichkeit ein Beamter seinem höchsten Chef entgegentritt und ihm gegenüber und in Bezug auf ihn öffentlich eine Sprache führt, die derselbe Beamte unzweifelhaft zu wohlerzogen ist, um sie zu Hause seinem Kanzleidiener gegenüber zu führen. Das kann ich nicht als eine nützliche Einrichtung ansehen. Ich gebe gern zu, daß dieses Bedenken sich schon heben würde, wenn nicht die Klausel des Zwangsurlaubs in der Verfassung stünde, daß eine Regierung durch die Verfassung gezwungen ist, demjenigen Beamten, von dem sie voraussetzt, er wird sie mit Heftigkeit angreifen, hierzu ausdrücklich den Urlaub zu bewilligen. Ich bin als Minister sehr bereit, mir die stärksten Vorstellungen von einem Beamten, der von seinem Pflichtgefühl geleitet wird, in einem Schriftstück gefallen zu lassen, aber ich würde es schwer ertragen, Minister zu bleiben, wenn ich genötigt wäre, in meinem Ressort einen Beamten fortdauernd zu beschäftigen, der mir öffentlich diejenige Achtung versagt, auf die ich in meiner Stellung Anspruch mache.

Wenn sich in diesen Übelständen eine Abhilfe nicht vollständig schaffen läßt, so würden die verbündeten Regierungen für jede partielle Abhilfe, die hier durch Reichstagsbeschluß gewährt würde, immer noch dankbar sein. In dieser Richtung würde z. B. das Amendement, welches auf die geistlichen und richterlichen Beamten den Ausschluß beschränkt, wie ich glaube, sämtlichen verbündeten Regierungen annehmbar sein.

Wie mir vorschwebt, existiert derselbe Ausschluß der richter-

lichen Beamten in mehreren fremden Verfassungen. Daß die Beteiligung an den Parteikämpfen auf die Richter einigermaßen mehr zurückwirkt, als mit der Unparteilichkeit der richterlichen Stellung verträglich ist, davon habe ich selbst vielfach Beispiele erlebt. Ich will Ihnen nur eins zitieren: Ich bin namentlich in den ersten Jahren meiner Amtsführung ungemein oft in der Lage gewesen, daß mir Erkenntnisse, die ohne mein Wissen und meine Anregung gefaßt waren, wegen Beleidigung des preußischen Ministerpräsidenten zur Einsicht zugeschickt wurden, mit der Anfrage, ob ich sie veröffentlichen lassen wolle. Ich habe manche dieser Erkenntnisse gelesen, andere nicht. Im Durchschnitt fand ich, daß dieselben Beleidigungen, die, wenn ein ehrbarer Handwerksmeister sie gegen einen andern ausspricht, eine schwere Strafe, wenn er sie öffentlich ausspricht, Gefängnis, oder eine höhere Geldstrafe nach sich ziehen können, dem preußischen Ministerpräsidenten gegenüber angewendet, durchschnittlich 10 Taler kosteten. Für 10 Taler hatte jeder die Freiheit, mir die schmachvollsten Injurien öffentlich zu sagen oder drucken zu lassen, die er wollte. Daß da mit einem Maße gemessen war, welches von politischer Beeinflussung ganz frei gewesen wäre, den Eindruck habe ich nicht gehabt. Er wurde aber noch dadurch verstärkt, daß ich in einzelnen dieser Erkenntnisse die richterliche Motivierung las: es lägen doch mildernde Umstände vor; denn dieses Ministerium tauge wirklich nichts. Nun frage ich: kann mit solchen Räsonnements eines erkennenden Richters der Eindruck von Würde, von Ansehen, von Unparteilichkeit auf die Dauer aufrecht erhalten werden, dessen die richterliche Stellung bedarf?

Die Herren werden aus meiner Darlegung entnommen haben, daß die Aufrechterhaltung des Artikels, genau wie er steht, für mich gerade nicht, wenn ich so sagen soll, eine Kabinettsfrage ist, daß ich mich aber freuen würde, wenn der Reichstag eine oder die andere der Ansichten, die ich hier aus eigener Erfahrung ausgesprochen habe, durch seinen Beschluß bestätigte, indem entweder wenigstens die geistlichen und richterlichen Beamten ausgeschlossen

würden, oder was mir noch lieber wäre, dasjenige Amendement, welches den Zwangsurlaub auch hier einführen will, abgelehnt würde!"

Der Ausschluß aller Beamten von der Wählbarkeit zum Reichstage wurde jedoch abgelehnt. Sie bedürfen zum Eintritt in den Reichstag auch keines Urlaubes[32]).

Mitglieder des Bundesrates können nicht zugleich Mitglieder des Reichstages sein[33]). Rechte und Pflichten des Reichstages sind in den §§ 20—32 der Reichsverfassung enthalten.

Nach Artikel 27 der Reichsverfassung regelt der Reichstag seine Disziplin selbständig durch eine Geschäftsordnung[34]). Auf Grund dieser Geschäftsordnung kann der Präsident, wenn ein Mitglied die Ordnung verletzt, dieses mit Nennung des Namens zur Ordnung rufen, nötigenfalls ihm das Wort entziehen. Eine geschäftsordnungsmäßige Befugnis, ein Mitglied auf Zeit oder Dauer auszuschließen, hat heute weder der Präsident noch der Reichstag.

Dagegen sollte diese Befugnis durch den am 12. Februar 1879 vom Fürsten Bismarck dem Reichstag vorgelegten „Gesetzentwurf betreffend die Strafgewalt des Reichstages über seine Mitglieder" geschaffen werden. Eine aus dem Präsidenten, den beiden Vizepräsidenten und zehn Mitgliedern des Reichstages bestehende Kommission sollte die Strafgewalt ausüben. § 3 des Entwurfes lautete:

Die Ahndungen, welche die Kommission verhängen kann, sind je nach der Schwere der Ungebühr

1. Verweis vor versammeltem Hause;
2. Verpflichtung zur Abbitte vor versammeltem Hause in der von der Kommission dafür vorgeschriebenen Form;

---

[32]) cfr. Art. 21 der „R. V."

[33]) cfr. Art. 9 der „R. V."

[34]) Art. 27 der „R. V." lautet: „Der Reichstag prüft die Legimitation seiner Mitglieder und entscheidet darüber. Er regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung und erwählt seine Präsidenten, seine Unterpräsidenten und Schriftführer."

3. Ausschließung aus dem Reichstag auf eine bestimmte Zeitdauer. Diese kann bis zum Ende der Legislaturperiode erstreckt werden. Mit einer Ausschließung, welche sich auf die Dauer der Legislaturperiode erstreckt, kann der Verlust der Wählbarkeit zum Reichstag verbunden werden. Der Verlust der Wählbarkeit kann selbständig ausgesprochen werden, wenn das Mitglied dem Reichstag nicht mehr angehört.

Der Reichstag hielt jedoch derartige Vorschläge für unannehmbar. Insbesondere die Ausschließung aus dem Parlament wurde von allen Seiten zurückgewiesen.

Im Jahre 1894 führte Fürst Bismarck in den „Hamb. Nachr." über die Eventualität des Ausschlusses von Reichstagsmitgliedern aus dem Reichstage das Nachstehende aus: „Nach Art. 27 der Verfassung prüft der Reichstag die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber. Eine juristische Frage ist es, ob diese Disziplin des Reichstages die Möglichkeit der Exkludierung einzelner Mitglieder des Hauses in sich schließt, wenn die Legitimation, die ihrer Zulassung zu Grunde lag, nicht mehr besteht, sondern durch ihr Verhalten verwirkt ist, ähnlich wie das Mandat bei Verurteilung wegen gemeiner Verbrechen erlischt.

Ganz unabhängig von dieser Rechtsfrage würde ein Votum des Reichstages auf Ausschließung jedenfalls Gesetzkraft erlangen, wenn ihm der Bundesrat beistimmte. Nach Art. 5 der Reichsverfassung läge dann die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen vor, wie sie zu Akten der Gesetzgebung erforderlich und ausreichend ist[85]). Eine solche Übereinstimmung wird niemals erreichbar sein, wenn es sich um frivole Gründe handelt und um einen Mißbrauch der Majorität. Die Möglichkeit, daß der Reichstag für seine nationale Reinlichkeit Sorge

---

[85]) Art. 5 der „R. V." beginnt: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend."

trägt, ist immer vorhanden, wenn auch auf dem Wege, den die englische Verfassung als „Bill of Attainder“[36]) bezeichnet. Eine verfassungsmäßig hergestellte „Bill of Attainder“ hat unter allen Umständen Gesetzeskraft in dem Lande, in dem sie zu stande kommt, und sie wird nur zu stande kommen, wenn ihre Notwendigkeit die Stütze der nationalen Überzeugung findet, und wenn sie den Zweck hat, internationale Beleidigungen vom deutschen Reichstage abzuwehren.“

Unter der Überschrift: „Schutz der Reichsverfassung“ veröffentlichten die „Hamburger Nachrichten“ des weiteren zur Sache einen ersichtlich von dem Fürsten Bismarck persönlich herrührenden Aufsatz[37]). Dieser knüpfte an das kürzliche Eingeständnis der sozialdemokratischen Abgeordneten Bebel und Singer im Reichstage an, daß sie als Abgeordnete Diäten bezögen, und führt dann aus, dadurch werde der Art. 32 der Reichsverfassung verletzt, der das Beziehen jedweder Entschädigung untersage[38]). Diese Bestimmung habe bei Herstellung der Verfassung den Gegenwert für das allgemeine und geheime Wahlrecht gebildet. Wörtlich heißt es dann weiter: „Wenn dieses Äquivalent reichstagsseitig nicht zugegeben wird, so wird man eben auf die Unterlagen des damaligen Kompromisses wieder zurückgreifen müssen. Es ist die Frage, ob ein Reichstag, der sich der Verfassung nicht konformiert, berechtigt ist, die Reichstagsfunktionen auszuüben, und ob nicht die verbündeten Regierungen in der Lage sind, den geschäftlichen Verkehr mit einem Reichstage, der sich seinerseits den verfassungsmäßigen Verpflichtungen nicht fügt, abzulehnen. Die nächste Aufgabe der Regierungen in dieser Richtung würde sein, sich die Gewißheit zu verschaffen, welche Mitglieder des Reichstages in Widerspruch mit Art. 32 der Verfassung Diäten beziehen und dadurch ihr Anrecht auf Teilnahme am Reichstage verlieren. Da die Ausführung des Art. 32 nach

[36]) etwa Beschimpfungs-Bill.

[37]) Am 23. Februar 1898.

[38]) cfr. Art. 32 der „R. V.“: „Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen.“

der Verfassung dem Reichstage und seinem Präsidium obliegt und da die Verfassung zu den Reichsgesetzen gehört, über deren Ausführung nach Art. 17 dem Kaiser die Überwachung zusteht[39]), so kann man sich also fragen, ob es nicht angezeigt wäre, daß der Kaiser unter Bezugnahme auf Art. 17 der Verfassung eine Botschaft an den Reichstag richtete, in der dieser zu strikter Ausführung des Art. 32 an seinem Teile aufgefordert würde."

Über den Fall, daß der Reichstag, einmal seine Dienste versagt, sprach sich Bismarck im Januar 1886 aus. Er sagte im preußischen Abgeordnetenhause: „Der Punkt ist der, daß, wenn der Reichstag die Erwartungen nicht erfüllt, die Deutschland von ihm hegt, die verbündeten Regierungen ihrerseits sehen müssen, wie sie sich helfen können, ohne der Verfassung und dem Reichstage Gewalt anzutun. Das nächstliegende Mittel ist, daß sie sich ihren eigenen Landtagen wieder mehr nähern, die Beziehungen zu ihnen pflegen und stärken, und sich von den vergeblichen Bemühungen, beim Reichstage irgend etwas im Interesse des Reichs zu erreichen, ausruhen. Wir haben keine Verpflichtung, uns im Reichstage vertreten zu lassen; von der Berechtigung, die wir dazu haben, würden wir dann vielleicht einen spärlicheren Gebrauch machen, als bisher, und ich würde öfter die Freude haben, in diesen Räumen Sie wieder zu sehen." Fürst Bismarck führte weiter aus, wie er etwa gegen die Obstruktionspolitik des Reichstages sich behelfen könne. Die preußische Regierung würde z. B. beim Scheitern des Branntwein-Monopols, das nicht einmal die Auflösung des Reichstages veranlassen würde, im Landtag die Einführung einer hohen „Licenzsteuer" beantragen, welche die Wirte dann auf die Konsumenten abzuwälzen haben würden.

Zur Auflösung des Reichstages, während der Legislaturperiode ist ein Beschluß des Bundesrates unter Zustimmung des

[39]) Art. 17 der „R. V." beginnt: „Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu . . ." cffr. hierzu noch Art. 2 und Art. 36 Abs. 2, Art. 50, Art. 56 Abs. 1, Art. 63.

Kaisers erforderlich. Dem Kaiser und König steht das Recht der Vertagung gegenüber dem Reichstage, wie dem Landtage zu. Als im Jahre 1883 davon Gebrauch gemacht wurde, ließ Bismarck amtlich darauf hinweisen[40]), daß die Verfassungsbestimmungen, welche die Vertagungsinitiative der Regierungen vorbehalten, wohl erwogen sind, und daß ein faktisch unbegrenztes Selbstvertagungsrecht der gesetzgebenden Körper denselben nicht entsprechen würde. Allerdings giebt Art. 27 der Reichsverfassung dem Reichstag das Recht, seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung zu regeln. Dasselbe Recht gibt Art. 78 der preußischen Verfassung jedem Hause des Landtags, und die Geschäftsordnungen der verschiedenen Körper gewähren den Präsidenten die Befugnis, die Sitzungen anzuberaumen. Daß damit aber den Präsidien der gesetzgebenden Körper, bezw. diesen selbst, die Macht gegeben sei, längere Unterbrechungen der Sitzungen eintreten zu lassen, sei entschieden in Abrede zu stellen.

Die erwähnten Verfassungsbestimmungen gingen von der zutreffenden Erwägung aus, daß der oberste Träger der Exekutivgewalt, vermöge der ihm allein innewohnenden Möglichkeit, den Gang der staatlichen Geschäfte vollständig zu übersehen, auch allein eine sichere Entscheidung darüber zu treffen im stande sei, wenn die Einberufung und das Zusammensein der gesetzgebenden Körperschaften den Bedürfnissen der Staatsverwaltung entspricht. Aus diesem Grunde sei im Art. 52 der preußischen[41]) und im Art. 12 der Reichsverfassung[42]) dem Kaiser das ausschließliche Recht der Einberufung, wie der Vertagung und

---

[40]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" v. 29. März 1883.

[41]) Artikel 52 der „Verfassungsurkunde für den preußischen Staat" sagt: „Der König kann die Kammern vertagen. Ohne deren Zustimmung darf diese Vertagung die Frist von dreißig Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden" cfr. hierzu Art. 72 der „Verfassungs-Urkunde für den preußischen Staat."

[42]) Artikel 12 der „R. V." lautet: „Dem Kaiser steht es zu, den Bundestag und den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen. cfr. hierzu Art. 24, 25 und 26 der „R. V."

Schließung der Parlamente mit einzelnen das Wesen der Sache nicht berührenden Beschränkungen beigelegt und demselben damit zugleich in gewissem Sinne die obere Leitung der parlamentarischen Geschäfte zugewiesen worden. Gegenüber diesen dem Kaiser zustehenden Rechten ergebe sich, für den Landtag oder Reichstag, wenn er auf Einberufung des Staatsoberhauptes versammelt ist, die Verpflichtung, die ihm überwiesenen Vorlagen in ununterbrochener Reihenfolge durchzuberaten und seine Geschäfte ohne Verzug zu erledigen. Entgegengesetztenfalls würde er mit den Rechten des Kaisers in Widerspruch treten und sich an Stelle derselben in willkürlicher Weise die nur diesem zustehende Bestimmung darüber anmaßen, ob im gegebenen Augenblicke das Zusammensein im staatlichen Interesse für zweckmäßig und notwendig zu erachten ist, oder nicht.

Eine Unterbrechung der Verhandlungen ist daher, sofern dieselbe nicht durch die Initiative des Staatsoberhauptes herbeigeführt wird, nur insoweit für zulässig zu erachten, als entweder äußere nicht zu beseitigende Umstände dieselbe unumgänglich notwendig erscheinen lassen, oder aber die ordnungsmäßige Erledigung der Geschäfte selbst dieselbe erheischt. Darüber hinaus steht dagegen nach den gegebenen Darlegungen dem Landtage so wenig, wie dem Reichstage, das Recht zu, die Verhandlungen zeitweise auszusetzen und die Geschäfte ruhen zu lassen. Am wenigsten gewähren hierfür die Geschäftsordnungen einen Anhalt. Dieselben sind bindend für diejenigen, deren Geschäfte dadurch geregelt werden sollen, also für die parlamentarischen Körperschaften. Für außerhalb der letzteren stehende Faktoren haben sie dagegen keine rechtsverbindliche Bedeutung und vermögen insbesondere nicht selbständige, verfassungsmäßig dem Kaiser zustehende Rechte zu schmälern und zu beeinträchtigen. Hieraus ergibt sich, daß längere Unterbrechungen der Sitzungen nur durch Vertagung, also durch einen Akt des Kaisers, bewirkt werden können!

Nach Art. 22 des R.-V. sind die Verhandlungen des Reichstages öffentlich. Nach Rönne ist das jedoch nur die Regel, da nach Art. 27 der R.-V. es dem Reichstage überlassen ist,

sich seine Geschäftsordnung festzusetzen, womit ihm auch die Befugnis gegeben sei, ausnahmsweise die Öffentlichkeit auszuschließen. Rönnes Ansichten sind auch Georg Meyer und einige andere Staatsrechtslehrer beigetreten; die meisten weichen jedoch von dieser Anschauung ab und stellen sich auf einen entgegengesetzten Standpunkt. So Laband, v. Seydel, Arndt, Zorn, Hirsemenzel, Binding und besonders Folckerts.[43])

---

[43]) cfr. „Voss. Ztg." vom 22. März 1900.

Das Budgetrecht des Reichstages.

Der Streit um das Budgetrecht führte den Verfassungskonflikt herbei, der die ersten Jahre der Ministerzeit Bismarcks ausfüllte. Übersieht man denselben vollständig, so kann das nur in der Überzeugung bestärken, daß Bismarck bei seiner damaligen Politik sich keineswegs einzig von den zwingenden Rücksichten auf die nur durch „Blut und Eisen“ zu lösende deutsche Frage leiten ließ, sondern daß er im Grunde auch das Bewußtsein in sich trug, nicht gegen das verfassungsmäßige Recht zu verstoßen.

Bismarck sprach damals das vielberufene Wort „von der Lücke in der Verfassung.“

In einer Rede vom Januar 1863 führte er aus:

„Die Verfassung hält das Gleichgewicht der drei gesetzgebenden Gewalten in allen Fragen auch in der Budgetgesetzgebung durchaus fest. Keine dieser Gewalten kann die andere zum Nachgeben zwingen; die Verfassung verweist daher auf den Weg der Kompromisse zur Verständigung. Ein konstitutionell erfahrner Staatsmann hat gesagt, daß das ganze Verfassungsleben jederzeit eine Reihe von Kompromissen sei. Wird der Kompromiß dadurch vereitelt, daß eine der beteiligten Gewalten ihre eigene Ansicht mit doktrinärem Absolutismus durchführen will, so wird die Reihe der Kompromisse unterbrochen, und an ihre Stelle treten Konflikte, und Konflikte werden, da das Staatsleben nicht still zu stehen vermag, zu Machtfragen. Wer die Macht in Händen hat, geht dann in seinem Sinne vor, weil das Staatsleben auch nicht einen Augenblick stillstehen kann. . .“

Im Mai 1865 forderte ein Regierungsentwurf die Mittel zur Errichtung eines preußischen Kriegshafens in Kiel. Die Kommission lehnte aber die Gewährung hauptsächlich deshalb ab, weil das Budgetrecht des Hauses von der Regierung verletzt werde und dieses Recht zuvor wiedergewonnen werden müsse.

Hierauf replizierte Bismarck:

„Was verstehen Sie unter Ihrem Budgetrecht?“ und wies eingehend nach, daß die Rechte des Königs, der Regierung, des Herrenhauses, ja selbst die Unabhängigkeit der Rechtspflege mit dem vom Abgeordnetenhause erhobenen Anspruch auf Alleinherrschaft unvereinbar seien. Zusammenfassend sagte er: „Sie können Ihre Ziele mit der preußischen Verfassung nicht erreichen. Sie versuchen diese Änderungen dadurch zu erzwingen, daß Sie in Sachen der auswärtigen Politik das Gemeinwesen schädigen, soweit Sie innerhalb Ihrer Befugnisse vermögen, durch Verweigerung Ihrer Mitwirkung. Wie Sie sich mit Ihren Wählern darüber abfinden, das ist Ihre Sache. Ich glaube, daß das so schwer nicht ist, das Gewähltwerden. Wenn man versprechen kann, so kann man auch gewählt werden. In allen Schichten unserer Bevölkerung liegt eine gewisse Trägheit zur Erfüllung der Pflichten, ohne deren Erfüllung ein großer Staat eben nicht bestehen kann. In allen Schichten dient man nicht gern so lang, als man muß. Geschmuggelt wird fast in allen Ständen, besonders vom weiblichen Teil der Bevölkerung; ich schließe daraus, daß Steuern nicht aus Patriotismus, sondern aus Zwang bezahlt werden. — Ich kann doch nicht leugnen, daß es mir einen peinlichen Eindruck macht, wenn ich sehe, daß angesichts einer großen nationalen Frage diejenige Versammlung, die in Europa für die Konzentration der Intelligenz und des Patriotismus in Preußen gilt, zu keiner anderen Haltung als zu der einer impotenten Verneinung sich erheben kann. Es ist dies nicht die Waffe, mit der Sie dem Königtum das Szepter aus der Hand winden werden, es ist auch nicht das Mittel, durch das es Ihnen gelingen wird, unseren konstitutionellen Einrichtungen diejenige Festigkeit und weitere Ausbildung zu geben, deren sie bedürfen.“ —

Gleich nach den denkwürdigen Tagen von Nikolsburg, unmittelbar nach dem Abschluß des glänzenden Präliminarfriedens, den Bismarck von da mitbrachte, war sein sehnlicher Wunsch auf schleunige Wiederherstellung des inneren Friedens gerichtet.

Aber bis in die höchsten Kreise der Regierung war man geteilter Ansicht, ob man nach dem glänzenden Ausgang des Krieges die Ausgleichung der früheren Gegensätze als selbstverständlich annehmen, oder ausdrücklich Indemnität d. h. die nachträgliche formelle Genehmigung der ohne ordnungsmäßigen Staatshaushalt geleisteten Zahlungen nachsuchen sollte.

Da drang Bismarck schon bei den ersten Beratungen mit dem König und mit dem Kronprinzen in Prag darauf, daß schon in der Thronrede der ausdrückliche Friedensschluß mit dem Lande angekündigt werde.

Aus inneren (Verfassungs-) Gründen hatte die Regierung immerdar die Indemnität als nötig anerkannt, nicht im Sinne der Verzeihung für begangenes Unrecht, sondern als nachträgliche Genehmigung der nicht verfassungsmäßig zu stande gekommenen Ausgaben: eines Unrechts war sich die Regierung nicht bewußt, vielmehr war sie noch jetzt überzeugt, daß sie nach Pflicht und Gewissen gegen den Staat nicht anders hatte handeln können. Aber im heißesten Kampfe selbst hatte sie durch den Mund des Finanzministers (von Bodelschwingh) anerkannt, daß sie der nachträglichen Genehmigung der Ausgaben bedürfe und dieselbe seiner Zeit nachsuchen werde. „Wenn ein Budgetgesetz", sagte der Finanzminister, „nicht zu stande gekommen ist, so fragt es sich, was geschehen soll; daß die Staatsmaschine deshalb nicht still stehen soll, das liegt außer allem Zweifel." . . . . Er wisse kein anderes Mittel, die ungelöst gebliebene Differenz auszugleichen, als durch die nachträgliche Genehmigung des Landtages, und die Regierung sei ernsten Willens, dieselbe herbeizuführen.

Bismarcks Werk war es denn vor allem, daß der König, gleich am Tage seiner Rückkehr, bei der Eröffnung des Landtags die Ausgleichung des alten Streits mit den Worten ankündigt:

„Wenn Meine Regierung den Staatshaushalt ohne die gesetzliche Grundlage mehrere Jahre geführt hat, so ist dies in der pflichtmäßigen Überzeugung geschehen, daß die Fortführung einer geregelten Verwaltung, die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen, Existenzfragen des Staates waren. — Ich hege das Vertrauen, daß die jüngsten Ereignisse dazu beitragen werden, die unerläßliche Verständigung insoweit zu erzielen, daß Meiner Regierung in bezug auf die ohne Staatshaushaltsgesetz geführte Verwaltung die Indemnität, um welche die Landesvertretung angegangen werden soll, erteilt wird, damit der bisherige Konflikt für alle Zeit zum Abschluß gebracht werden wird."

Bismarck aber wies bei der Begründung besonders auf das Interesse der auswärtigen Politik hin:

„In diesem Augenblicke sind die Aufgaben der auswärtigen Politik noch ungelöst; die glänzenden Erfolge der Armee haben nur unseren Einsatz im Spiel gewissermaßen erhöht. Wir haben mehr zu verlieren als vorher; gewonnen jedoch ist das Spiel noch nicht; aber je fester wir im Innern zusammenhalten, desto sicherer sind wir, es zu gewinnen, in diesem Augenblick.

Unsere Aufgabe ist noch nicht gelöst, sie erfordert die Einigkeit des gesamten Landes der Tat nach und dem Eindruck auf das Ausland nach. Wenn man oft gesagt hat, was das Schwert gewonnen hat, hat die Feder verspielt, so habe ich das volle Vertrauen, daß wir nicht hören werden, was Schwert und Feder gewonnen haben, ist von dieser Tribüne vernichtet."

Bismarck hat später, als die „Nachgiebigkeit" der Regierung in der Forderung der Indemnität von seiten der äußersten Rechten getadelt wurde, noch weiter ausgeführt:

„Als wir aus dem Kriege 1866 zurückkamen, wäre es für mich sehr leicht gewesen, ja, ich habe sogar mit Mühe mich dessen zu erwehren gehabt, zu sagen: jetzt ist Preußen größer geworden, die Verfassung ist dafür nicht berechnet, wir müssen sie neu vereinbaren, kurz, die kühnste und einschneidendste Reaktionspolitik mit dem Erfolg, der noch von Königgrätz an den Dingen klebte, mit vollen Segeln zu treiben. Sie wissen, daß ich das Gegenteil

getan habe, und daß ich mir dadurch zuerst die Abneigung eines großen Teils meiner älteren politischen Freunde zugezogen habe, und es hat mich schwere Kämpfe gekostet, das Gegenteil, die Indemnität, das Fortsetzen des konstitutionellen Systems durchzuführen. Habe ich das aus Liebe zum konstitutionellen System getan? Ich will mich nicht besser machen, als ich bin, ich muß das ganz bestimmt verneinen. Ich bin kein Gegner des konstitutionellen Systems, im Gegenteil, ich halte es für die einzig mögliche Regierungsform, — aber wenn es in Preußen der Förderung des deutschen Einigungswerkes nützlicher gewesen wäre, so würde ich ganz unbedingt zum Absolutismus geraten haben. Aber ich habe mich nach sorgfältigem Nachdenken, — und ich habe schwere und mir teuere, nahestehende Einflüsse zu bekämpfen gehabt, — dafür entschieden: nein! wir müssen auf der Bahn des Verfassungsrechts weiter gehen, was außerdem meinen inneren Empfindungen und meiner Überzeugung von der Gesamtmöglichkeit unserer Politik entspricht."

Nach dieser Erklärung ist der Sinn der Worte zu verstehen, die Bismarck im Jahre 1876 über die Konfliktszeit äußerte:

„Ich glaube, daß ich Objektivität genug besitze, um mich in den Ideengang des Abgeordnetenhauses in der Zeit des Verfassungskonflikts vollständig einleben zu können. Ich habe die volle Achtung vor der Entschlossenheit, mit der die damaligen preußischen Volksvertreter das, was sie für recht hielten, vertreten haben. Daraus mache ich niemandem einen Vorwurf. Sie konnten nicht wissen, und ich konnte auch ihnen nicht sagen, worauf meiner Ansicht nach schließlich die Politik hinaus gehen würde, und sie hätten auch das Recht gehabt, falls ich es ihnen sagen konnte, mir immer noch zu antworten: uns steht das Verfassungsrecht des Landes höher, als deine auswärtige Politik. Ich habe alle Feindschaften von damals vergessen und dafür die volle Versöhnung substituiert."

Bismarck hat wiederholt bei verschiedenen Etatsberatungen die entscheidende Stimme des Reichstages in Finanzfragen vor-

behaltlos als völlig unanfechtbar anerkannt, und derselbe hat in der Tat seine finanziellen Rechte stets ohne Mühe in vollem Umfang üben können. Schon bei Beratung des ersten Etats im Jahre 1867 wurde die Resolution angenommen und seither stets befolgt, daß die Errichtung neuer Behörden oder Beamtenstellen, sowie die Erhöhung von Beamtengehalten über den bisherigen Satz hinaus nicht ohne vorhergegangene Bewilligung des Reichstages erfolgen dürfe, und es ist bekannt, wie seither mit vollster Konsequenz das Reichsbudget auf das äußerste, in einem das in anderen Ländern Übliche sehr weit übersteigendem Maße spezialisiert, die Regierung für die Einhaltung jeder auf besonderer ausdrücklicher oder stillschweigender Genehmigung beruhenden Position verantwortlich gemacht und auf das genaueste bestimmt wurde, welche Positionen untereinander oder von einem Jahr auf das andere übertragbar sein sollen. Wiederholt hat ein Gesetz über den Rechnungshof den Reichstag beschäftigt. Die scheinbar wichtigste Frage, ob eine von dem Rechnungshof erhobene Erinnerung wegen eines durch außeretatmäßige Ausgaben oder durch Etatsüberschreitung entstandenen Defekts durch kaiserlichen Erlaß solle niedergeschlagen werden können, hatte ihre Hauptbedeutung durch die Erklärung der Regierung verloren, daß die außeretatsmäßigen Ausgaben und die Etatsüberschreitungen jedenfalls der nachträglichen Genehmigung des Bundesrates und des Reichstages unterliegen. Ob und in welchem Umfange aber die Regierung befugt sein solle, über Ersparnisse am Gehaltsetat zur Honorierung von Stellvertretern oder zu sonstigen Remunerationen zu verfügen, auf wie viele Jahre Baufonds übertragbar sein sollen u. a., das sind Fragen, die überhaupt nur einer sehr pünktlichen und sehr gewissenhaften Finanzverwaltuug gegenüber aufgeworfen werden können. — Anstände, welche sich hie und da in der Praxis ergeben haben, sind bisher ohne Schwierigkeiten beglichen worden. So war z. B. in den Militärkonventionen mit den mitteldeutschen Kleinstaaten gleich nach Abschluß des Norddeutschen Bundes denselben für einige Jahre ein Nachlaß bewilligt. Der Reichstag von 1867 nahm für sich das Recht der

Zustimmung zu dieser finanziellen Abmachung in Anspruch. Dasselbe wurde von der Regierung zugegeben und die Sache in der Form erledigt, daß in dem Etat die Bezugnahme auf die (sonst stillschweigend genehmigten) Verträge gestrichen und die Nachlässe nur für je ein Jahr genehmigt wurden.

Im Jahre 1869 wurde gerügt, der Bundeskanzler habe im vorangegangenen Jahre versucht, nicht budgetgemäßig bewilligte Matrikularbeiträge zu erheben; im Sommer 1868, im ersten Jahre des Bestehens des Bundes, als dessen Anstalten noch aller Betriebsmittel außer den von Preußen entlehnten und an dieses allmählich zurückzuerstattenden, entbehrte, war namentlich infolge unvorhergesehener Einnahmeausfälle vorübergehend die Sorge entstanden, die Bundeskasse könne plötzlich einer Insufficienz (Überschuldung) gegenüber stehen, und es war deshalb in Aussicht genommen, von den einzelnen Bundesstaaten Zuschüsse nach dem Maßstab der Matrikularbeiträge vorschußweise einzuziehen. Der Vorschlag blieb, da eine außerordentliche Aushilfe nicht nötig war, im Bundesrat unerledigt, und der Reichstag hat über die im Gebiet der Theorie verbliebene Frage keinen Beschluß gefaßt. Man wird aber nicht daran zweifeln können, daß er ein Recht, weitere als die budgetmäßig bewilligten Matrikularbeiträge zu erheben oder eine Pflicht, sie zu leisten, nicht zugibt, so wenig wie andererseits aus dem mitgeteilten Vorgang eine auf Verletzung des Art. 70 der Verfassung[44]) gerichtete Absicht des Kanzlers wird gefolgert werden können. — Als gegen die Mitte der siebziger Jahre die Finanzen anfingen knapper zu werden, fügte sich die Regierung in das Begehren des Reichstages, einen Teil der von dem Jahre 1874 erwarteten, aber vor Ablauf desselben noch

[44]) Art. 70 der „R. V." lautet: „Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die etwaigen Überschüsse der Vorjahre, sowie die aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Gebrauchssteuern und aus dem Post- und Telegraphenwesen fließenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Insoweit dieselben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie, solange Reichssteuern nicht eingeführt sind, durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten (sog. Matrikularbeiträge) nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen, welche bis zur Höhe des budgetmäßigen Betrages durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden."

nicht vorhandenen oder wenigstens noch nicht konstatierten Überschüsse unter die Einnahmen des Jahres 1875 aufzunehmen. Ebenso im folgenden Jahre. Sie willigte im Jahre 1877 ein, daß der Invalidenfonds durch Übernahme bedeutender, bisher aus laufenden Reichseinnahmen bestrittener Pensionen erheblich stärker belastet und daß in der Militärverwaltung verschiedene Restbestände übertragbarer Fonds beträchtlich geschmälert wurden. Sie ließ es im folgenden Jahre geschehen, daß die Einnahmen nicht unerheblich höher, die Ausgaben niedriger veranschlagt wurden, als sie für richtig hielt. Die Erübrigungen an den von Frankreich für die Occupationstruppen bezahlten Verpflegungsgeldern waren mehrere Jahre hindurch als ein nicht in den allgemeinen Reichshaushalt gehöriger, besonderer Fonds behandelt worden; nachdem die Regierung von der Unstatthaftigkeit dieses Verfahrens sich überzeugt hatte, stellte sie dem Reichstag (1878) die Gelder zur Verfügung und suchte um nachträgliche Genehmigung der aus denselben bereits gemachten Verwendungen nach. Der Reichstag gewährte dieselbe, stimmte auch zu, daß weitere drei Millionen zu einem Garantiefonds für eine Lebensversicherungsanstalt für Militär verwendet wurden, zog aber den Rest, aus welchem die Regierung mehrere Fonds zu verschiedenen militärischen Zwecken zu gründen vorgeschlagen hatte, in die Reichskasse und übernahm die dauernden Leistungen für jene Zwecke in das laufende Budget, während einige in Vorschlag gebrachten einmaligen Aufwendungen gestrichen wurden. — Man kann alle angeführten Einzelheiten, denen sich noch zahlreiche andere beigesellen ließen, als ganz selbstverständlich betrachten; immerhin beweisen sie doch, daß das verfassungsmäßige Budgetrecht des Reichstages von Bismarck ohne Hintergedanken anerkannt und respektiert worden ist und von jenem anstandslos geübt wird. Gerade der zuletzt hervorgehobene Fall ist besonders charakteristisch; er zeigt, wie die Kriegsverwaltung nach ihrem Bewußtsein eine Sonderstellung einnimmt; er zeigt aber nicht minder klar, daß auch diese außerordentlich starke Macht den Geboten der Verfassung sich fügt. Jedenfalls kann das Deutsche

Reich sich eines Budgets rühmen, das an Genauigkeit und Klarheit kaum zu übertreffen ist. Wir haben uns in Verbindung damit einer solchen Wahrhaftigkeit und Ehrlichkeit der Finanzverwaltung zu erfreuen, daß dieser nächste und unmittelbarste Zweck jedes konstitutionellen Budgetrechts bei uns mindestens so vollkommen, wahrscheinlich aber viel besser erreicht wird, als in den meisten der Länder, in welchen jenes Recht wesentlich zu politischen Zwecken verwendet wird.

Dagegen hat das Recht der Einnahmebewilligung in seiner spezifisch politischen Bedeutung, in welcher es nach einer weit verbreiteten Ansicht als das wichtigste und unentbehrlichste parlamentarische Machtmittel gilt, in Bismarck von jeher einen sehr entschiedenen und entschlossenen Gegner gefunden. Es ist dem Reichstag bisher nicht gelungen, in dieser Beziehung mehr als die Wahrung des durch die Verfassung gegebenen Besitzstandes zu erreichen. Die Frage ist in dem Reichstag seit seinem Bestehen ebenso häufig als lebhaft bei den Beratungen des Etats und verschiedener Steuer- und Zollgesetze verhandelt worden, war aber für denselben immer mit einer besonderen und eigentümlichen Schwierigkeit dadurch verbunden, daß der Reichstag eigentlich weniger um sein eigenes Einnahmebewilligungsrecht, das, soweit es ihm in der Bewilligung der Matrikularbeiträge zustand, unschwer aufrecht zu erhalten war, als vielmehr für die Gewährung dieses Rechts an die Einzellandtage, speziell in Preußen, kämpfte, wo bekanntlich abweichend von dem gewöhnlichen konstitutionellen System die Steuern nicht vorübergehend je für eine Budgetperiode, sondern durch Gesetz ein- für allemal, d. h. bis zu einer von der Übereinstimmung aller Faktoren der gesetzgebenden Gewalt abhängigen Änderung des Gesetzes, bewilligt sind.

Die preußische Frage als solche konnte selbstverständlich nicht direkt im Reichstag verhandelt werden. Dagegen mußte sich dieser bei jeder von ihm neu zu bewilligenden eigenen Einnahme des Reiches die Frage vorlegen, ob nicht durch dieselbe die Matrikularbeiträge so gemindert werden würden, daß infolge davon bei den Einzelstaaten Einnahmeüberschüsse sich ergeben,

und wer es für konstitutionell notwendig, oder wenigstens finanzpolitisch für sehr zweckmäßig hielt, daß in solchem Falle die Volksvertretung auf eine Minderung der in ihrem Gesamtertrag zu hohen Abgaben direkt einwirken könne, mußte angesichts der Tatsache, daß eine solche Einwirkung in dem größten deutschen Staate ausgeschlossen ist, sehr zu einem verneinenden Votum geneigt sein. So ist dem Zollparlament erst der dritte Versuch einer Reform des Zolltarifs, für welche an und für sich von vornherein die Majorität wohl geneigt war, in der dritten und letzten Tagung (1870) jener ephemeren Körperschaft gelungen; bei den beiden ersten Versuchen (1868 und 1869) lag allerdings auch in dem Petroleumzoll ein Stein des Anstoßes vor. Aber auch der andere Gesichtspunkt, daß der neue Tarif in Verbindung mit der Steuer und dem Zoll von Zucker voraussichtlich nicht unerhebliche Mehreinnahmen liefern werde, ohne daß der Volksvertretung, namentlich in Preußen, Mittel zuständen, auf eine entsprechende Minderung anderer Abgaben hinzuwirken, war von bedeutendem Einfluß für die Ablehnung, und die gleiche Rücksicht bestimmte die Majorität im Jahre 1870, den neuen Tarif nur unter der Bedingung anzunehmen, daß (nicht aus Freihandelsrücksichten, sondern um die Zolleinnahmen zu mindern) einige Positionen desselben etwas herabgesetzt wurden. Im vorhergehenden Jahre war das Gesetz über Zoll und Steuer von Zucker, obgleich man über die Sache selbst einig war, in Gefahr, zu scheitern, weil den aus demselben zu erwartenden Einnahmen nicht mehr die mit der projektierten, aber mittlerweile zu Fall gekommenen Tarifreform verbundenen Einnahmeausfälle gegenüberständen. In beiden Fällen war der Fortschritt, in dem letzten auch ein Teil der Nationalliberalen (Lasker, Bamberger) in der Opposition. Auch bei der Zerpflückung des berühmten v. d. Heydtschen Steuerbouquets (1869) hat neben vielen anderen Ursachen der Gedanke mitgewirkt, der Reichstag könne nicht bleibende Mehreinnahmen bewilligen, ohne Garantie dafür, daß, wenn infolge davon in den Einzelstaaten bleibende Überschüsse sich ergeben sollten, andere Abgaben entsprechend herabgesetzt

werden würden. Und ähnliche Betrachtungen kehren immer wieder, bei den Beratungen des Etats und der verschiedenen successiv dem Reichstag vorgelegten Steuerprojekte, z. B. der Börsen- und der Brausteuer, in der Session 1875/76, der Tabaksteuer in der 1878er Session. Die liberalen Parteien und das Zentrum hielten für den Reichstag selbst unbedingt an dem Einnahmebewilligungsrecht, wie es in der Bewilligung der Matrikularbeiträge gelegen ist, als Minimum fest, und bestanden, wenn dieselben durch andere Reichseinnahmen entbehrlich werden sollten, auf einen gleichwertigen Ersatz für den Reichstag. Sie verlangten aber daneben auch Garantien, daß nicht durch erhöhte Reichseinnahmen in den Einzelstaaten (speziell in Preußen) Einnahmeüberschüsse entstehen, welche jeder direkten Einwirkung der Volksvertretung entzogen wären; sie wollten deshalb, daß Zug um Zug mit Erhöhung der Reichssteuern eine entsprechende Minderung der Landessteuern eintrete, und stellten für den Fall einer effektiven Erhöhung der Gesamtheit aller öffentlichen Abgaben, mehr oder minder bestimmt die Forderung, gegen die Erhöhung der Reichseinnahmen der Volksvertretung in allen Einzelstaaten das Recht der periodischen Einnahmebewilligung oder wenigstens einigermaßen äquivalente Befugnisse zuzugestehen, z. B. in Preußen mindestens in die Quotisierung der Einkommensteuer einzuwilligen.

Die konservativen Parteien legten auf das Recht der Einnahmebewilligung nur einen untergeordneten Wert, indem sie in Übereinstimmung mit dem Reichskanzler das Ausgabebewilligungsrecht konstitutionell für genügend hielten. Zu einem schließlichen Austrag der Sache kam man 1879 durch den neuen Zolltarif und die Tabaksteuer, welche die eigene Einnahme des Reiches über eine die durchschnittliche Höhe der Matrikularbeiträge erheblich übertreffende Summe steigerten, diese also entbehrlich machten und infolge davon das Einnahmebewilligungsrecht, wie es bisher der Reichstag in der Bewilligung der Matrikularbeiträge geübt hatte, tatsächlich beseitigt haben würde, wenn nicht in anderer Weise, nämlich durch den Frankensteinschen

Antrag, für Ersatz desselben gesorgt worden wäre. Hat der Reichstag bei der Zoll- und Steuerreform an seinen Budgetrechten garnichts verloren, so hat er auch nichts gewonnen. Mittelbar aber ist es seinem Einfluß gelungen, in den preußischen Verhältnissen eine gewisse, seinen Bestrebungen entsprechende Veränderung herbeizuführen. In Wiederaufnahme eines schon einmal (1869) von Lasker angeregten Gedankens wurde durch die Bemühung des preußischen Finanzministers Hobrecht, und unter Zusammenwirken der Nationalliberalen und der Freikonservativen, für Preußen die Bestimmung getroffen, daß die Mehreinnahmen bezw. Minderausgaben an Matrikularbeiträgen, welche für Preußen aus der Erhöhung der Reichszölle und Steuern sich ergeben würden, soweit sie nicht zu gewissen anderen, zum voraus spezifizierten Zwecken mit Zustimmung des Landtages Verwendung fänden, in bestimmtem Betrage an der Klassen- und Einkommensteuer nachgelassen werden sollten. Also auch hier kein periodisch wirksames Steuerbewilligungsrecht, keine bewegliche Steuer, deren Höhe jeweilig durch das Etatsgesetz festgesetzt wird. Aber der Volksvertretung ist doch, ehe durch ihre bezw. des an ihre Stelle tretenden Reichstages Beschlüsse eine bedeutende Vermehrung der Staatseinnahmen bewilligt wurde, eine volle Einwirkung auf die Verwendung der erwarteten Mehreinnahmen zugestanden und dadurch eines der hauptsächlichsten Bedenken beseitigt worden, welches in dem Reichstage so lange jedem Versuch einer beträchtlichen, in ihrem schließlichen Effekt den Einzelstaaten zu gute kommenden Steigerung der Reichseinnahmen sich entgegengestemmt hatte.

„Als das Deutsche Reich begründet wurde — schreibt ein freisinniges Blatt — war es unvermeidlich, dem Reichstage das volle Budgetrecht zu gewähren.[46]) Der Reichstag stand völlig anders da, als der preußische Landtag. Der Landtag besaß kein anderes Recht, als das, was bei der Umwandlung Preußens aus einem absoluten in einen konstitutionellen Staat für ihn

[46]) cfr. „Voss. Ztg.“, März 1897.

aus der Machtfülle des Königtums abgezweigt wurde. Der Landtag hat noch immer nicht das Alter von einem halben Jahrhundert erreicht, während die Dynastie der Hohenzollern fast ein halbes Jahrtausend herrscht. Der Reichstag dagegen ist mit dem deutschen Kaisertum an demselben Tage geboren worden. Ihm konnten konstitutionelle Rechte nicht vorenthalten werden. Und so wurde das Budgetrecht des Reichstages in durchaus befriedigender Weise geordnet. Der Reichstag setzt die Ausgabe fest, und nachdem er sie unter strenger Prüfung des Bedürfnisses festgesetzt hat, bewilligt er die Einnahmen, die zur Deckung des Bedürfnisses erforderlich sind; genau so viel, nicht einen Pfennig zu wenig, nicht einen Pfennig zu viel. Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches ist von 1867 bis 1878 vortrefflich gewesen, sparsam und volkstümlich." So wird von freisinniger Seite die Zeit vor 1878, d. h. vor der Wendung, die in der Zollpolitik Bismarcks eintrat, geschildert. Nach derselben habe er den Gedanken verfolgt, wie er die Rechte des deutschen Reichstages herabdrücken und ihn auf dieselbe Stufe dem Kaiser gegenüber stellen könne, auf welcher der Landtag dem Könige gegenüberstand. „Zu diesem Zwecke mußte er sein Budgetrecht einschränken. Er mußte Einnahmen schaffen, die von der jährlichen Bewilligung des Reichstages unabhängig waren, damit, wenn die Regierung für irgend einen Zweck erhöhte Ausgaben forderte, sie diese mit dem Zauberworte rechtfertigen könne: „Das Geld ist da". Dem Reichstage verblieb allerdings das Ausgabebewilligungsrecht, aber das Recht, Ausgaben zu verweigern, hat eine sehr gebrechliche Natur, wenn ihm nicht das Recht, Einnahmen zu verweigern, zur Seite steht."

Im konstituierenden Reichstage des Norddeutschen Bundes wurde um das Budgetrecht des Parlaments namentlich in bezug auf die Armee heftig gestritten. Gewisse Anträge aus dem Reichstage nahmen das Budgetrecht in einem umfassenden Umfange in Anspruch, so daß der Bestand der Armee, dessen Höhe in der Verfassung bestimmt war, erschüttert werden konnte. Minister von der Heydt erklärte: „Nach dem Bestand der Armee, wie er

festgestellt ist zu einem Prozent der Bevölkerung und zu einem Kostenbetrage von 225 Taler pro Mann, ist eine Gesamtsumme von 75 Millionen erforderlich. Die gemeinschaftlichen Einnahmen dürfen etwa veranschlagt werden zu 50 Millionen, es würden also mindestens 25 Millionen zu beschaffen bleiben. Sollte nun das Bewilligungsrecht in der Verfassung dem Reichstag gegeben werden, so kann die Möglichkeit entstehen, daß die Einnahmen alteriert oder überhaupt nicht bewilligt würden. In der Regel pflegt man anzunehmen, daß, wenn man das Recht hat zu bewilligen, auch das Recht habe, abzulehnen. — Sollte dieser Fall eintreten, der allerdings von den bisherigen Rednern als kaum denkbar angenommen ist, dann würde es an den Mitteln fehlen, die Kosten für die Armee zu bestreiten, die doch einmal auch von Ihnen beschlossen worden ist. Diesem kann unmöglich namentlich das Präsidium sich aussetzen. Sie haben dem Präsidium die Fonds für die Armee zur Verfügung gestellt, also das Präsidium muß auch, soweit die Einnahme nicht aus den gemeinschaftlichen Einnahmen einkomme, in der Lage sein, selbständig diese Matrikularbeiträge auszuschreiben. Es ist dem Präsidium dieses Recht eingeräumt, so daß auch nicht einmal dem Bundesrate es zustehen dürfte, die Ausschreibung dieser Beiträge zu hindern. Wenn sie entweder durch den Bundesrat oder den Reichstag versagt werden könnte, würde das Präsidium nicht in der Lage sein, die Fonds für die Armee zu haben, deshalb scheint es auch unmöglich, das Bewilligungsrecht für die Einnahme in die Verfassung aufzunehmen."

Nach dem Verfassungsentwurf sollte die Friedenspräsenzstärke des Heeres ein für allemal durch die Verfassung selbst festgestellt, und es sollten pro Mann dieser Friedenspräsenz unabänderlich 225 Taler an die Kriegsverwaltung bezahlt werden, so daß diese, wegen ihrer Einnahmen und ihrer Ausgaben, bis zu dem angegebenen Betrag von dem Reichstage vollkommen unabhängig gewesen wäre. Auch für die Marine sollte ein besonderer, auf längere Dauer berechneter Etat aufgestellt und nur für den kleinen übrig bleibenden Rest gemeinsamer Ausgaben ein eigentliches,

übrigens für die ganze Legislaturperiode, also jeweilig für 3 Jahre geltendes Budget, mit dem Reichstage vereinbart worden. Aber auch in diesem waren unter den Einnahmen die Überschüsse früherer Jahre und die Festsetzung der Matrikularbeiträge in einem ziffernmäßig bestimmten Betrag nicht vorgesehen, vielmehr sollten die Matrikularbeiträge, je nach Bedarf, soweit die eigenen Einnahmen des Reiches (aus Zöllen, gemeinsamen Steuern, Post- und Telegraphengefällen) zur Deckung der Ausgaben nicht reichten, von dem Präsidium ausgeschrieben werden. In allen diesen Beziehungen hat der konstituierende Reichstag die ihm unterbreiteten Vorschläge in erheblicher Weise umgestaltet. Die Friedenzpräsenzstärke und das Pauschquantum für die Militärverwaltung wurden durch die Verfassung selbst nur provisorisch für ein Übergangsstadium (bis zum Ende des Jahres 1871 und dann durch Gesetz vom 9. Dezember 1871 bis zum Ende des Jahres 1874) bewilligt; die Präsenz sollte dann durch Gesetz, der Bedarf der Kriegsverwaltung jeweilig auf Grund der zu Recht bestehenden Heeresorganisation durch das Budget festgestellt werden. Das Budget wird nur für je ein Jahr festgestellt und umfaßt alle Ausgaben, wie die für das Heer (von 1872 an), so auch die für die Marine, und alle Einnahmen, namentlich auch die etwaigen Überschüsse aus Vorjahren und die Matrikularbeiträge in ziffernmäßig genau festgesetzter Höhe. Es ist schwer zu entscheiden, ob die größere Bedeutung dieser Änderungen in der sehr starken Ausdehnung der Rechte und des Einflusses des Reichstages oder darin lag, daß durch dieselben der Norddeutsche Bund sofort bei seinem Entstehen in ungleich schärferer Weise den Charakter eines wirklichen Staates, statt eines bloßen Bundes, annahm, als es nach dem Vorschlag der Regierungen der Fall gewesen sein würde. Während diese sich untereinander nur über bestimmte, unabänderliche Leistungen für das Heer vereinbart und auch für die Marine Verständigungen für längere Dauer in Aussicht genommen hatten, und nur für den zumal nach den damaligen Verhältnissen verschwindend kleinen Rest der Ausgaben ein wirkliches Budget aufstellen wollten, hat der konstituierende

Reichstag es bewirkt, daß nicht eine für immer oder für längere Zeiten getroffene Vereinbarung (nach Art des Bundes), sondern das jeweilige Bedürfnis (nach Art des Staates) für Ausgaben und Einnahmen entscheidend ist.

Im Jahre 1874 wurde die Friedenspräsenzstärke des Heeres bis 1881 festgesetzt. Das Budgetrecht sollte also nicht auf immer, sondern vorderhand nur auf 7 Jahre ruhen. Die national-liberale Partei stellte diese Forderung, und Bismarck riet dem Kaiser zur Annahme dieses Kompromisses. Im Jahre 1880 wurde gegen den Antrag, die Giltigkeit des neuen Gesetzes auf drei Jahre zu beschränken, geltend gemacht, daß durch dessen Annahme jedesmal in den Reichstagswahlkampf die Agitation gegen die Militärlast hineingetragen würde, und daß dieser dreijährigen Bewilligung durch die Wählerschaft, die jährliche durch den Reichstag noch vorzuziehen wäre. Im Jahre 1887 trat Bismarck, der sieben Jahre zuvor die Vertretung der Vorlage den Militärs überlassen hatte, in einer berühmt gewordenen Rede für das Septennat ein. Er sagte: „Wir haben die Armee-verstärkung auf sieben Jahre verlangt, weil diese Ziffer die Grundlage eines früheren Kompromisses war, an der wir fest-halten, um einen Konflikt zu vermeiden."

Gegen ein überspanntes Budgetrecht sprach sich Bismarck 1887 im Abgeordnetenhause in den Etatsberathungen aus, als er mit bezug auf die im Reichstage bevorstehende Militärvorlage das Wort nahm. Er hob zunächst hervor, daß der Kaiser, an welchen die verbündeten Regierungen in der Verfassung einen sehr wesentlichen Teil ihrer Rechte abgetreten hätten, garnicht sich in der Lage befinde, von diesen Rechten jemand etwas zu überlassen, auch dem Reichstag nicht, am wenigsten einem solchen, der den verbündeten Regierungen so wenig Vertrauen bewiesen habe, wie der letzte. „Die vornehmste Pflicht, welche aus den Rechten des Kaisers erwächst, ist der Schutz des Reiches. Auch diesen hat die Verfassung dem Kaiser, nicht der Mehrheit oder den Führern der einzelnen Parteien übergeben." Das Triennat sei für die Regierung absolut unannehmbar gewesen, zunächst

aus Gründen der inneren Politik, aus Verfassungsgründen. Der Reichstag sei nicht berechtigt, einseitig im Wege der Budgetbeschlüsse die Höhe der Streitkräfte zu bestimmen. Nach dem Wortlaut der Verfassung sollte eigentlich ein Äternat geschaffen werden. Um aber einem Zerwürfnis mit dem Reichstage auszuweichen und dem Deutschen Reiche und seiner Verfassung eine friedliche, stetige Fortentwicklung zu sichern, hätten die Regierungen 1874 auf Anregung des Kaisers zu einer periodischen Bewilligung auf 7 Jahre sich verstanden. Über dieses Zugeständnis hinaus lassen sich die Regierungen nicht drängen. Darin beruhe der große Unterschied für unsere innere Politik zwischen Septennat und Triennat. „Mit der Idee, daß Sie im Wege des Budgetrechts alles erzwingen und alles versagen können, da kommen wir nicht weiter. Dem steht das vollkommen gleichberechtigte Budgetrecht des Bundesrats gegenüber. Der Bundesrat kann gewissenhafterweise keinem Budget die Zustimmung geben, das seiner Überzeugung nach die Verteidigung des Deutschen Reichs nicht sicher stellt. Wir sind die Verfassungstreuen, wir, die Regierung; diejenigen aber, die jeden Augenblick, wo Gefahren für unseren Frieden nicht ausgeschlossen sind, dazu ausnutzen wollen, um kleine Grenzverrückungen zu machen zwischen dem Parlament und den Fürsten, das sind nicht die wohlwollenden Diener des Vaterlands.“

Die Privilegien der Reichstags-mitglieder.

In der Sitzung des Reichstages vom 29. März 1867 stand der jetzige Artikel 22 der Reichsverfassung, der „von den Verhandlungen des Reichstages“ spricht, im Entwurf zur Diskussion. Die Linke wünschte eine Erweiterung, dahingehend, daß Berichte über die Sitzungen von jeder Verantwortlichkeit frei bleiben sollten. Hierzu äußerte sich der damalige Graf v. Bismarck wie folgt:

„Die verbündeten Regierungen befürchten von der Freiheit der Veröffentlichung der Parlamentsreden keine Gefahr. Wir haben gesehen, daß Reden aus dem preußischen Abgeordnetenhause, wie sie wohl stärker in keiner Versammlung dieser Art gehalten waren, veröffentlicht wurden ohne jegliche Gefahr. Die Gründe, die uns veranlaßt haben und mich bei einer anderen Gelegenheit persönlich —, einer solchen gesetzlichen Bestimmung, wie sie hier von jener Seite (links) befürwortet wird, zu widersprechen, sind andere; ich kann sie wohl bezeichnen als Gründe der Sittlichkeit. Es gibt viele Dinge, die ein Staat dulden kann — er kann sie ignorieren; aber etwas anderes ist es, sie gesetzlich zu sanktionieren. Dazu rechne ich auch das Recht, einen anderen Mitbürger zu beleidigen, ohne daß er irgend eine Genugtuung dafür finden könnte. Ich will von Verbrechen, die man mit Worten begehen kann, nicht reden; ich rechne garnicht darauf, daß sie an der Stelle begangen werden würden. Ich will nur reden vom Schutze der Ehre eines jeden Bürgers,

welchen Schutz das Gesetz ihm schuldig ist. Diesen Schutz ihm zu entziehen, das halte ich — ich wiederhole es — gegen die Sittlichkeit, gegen die Menschenrechte. Unter Menschenrechten lasse ich mir ausdrücklich diejenigen gefallen, welche in Frankreich im Jahre 1791 adoptiert wurden und in die Verfassung der Republik übergegangen sind. Es heißt darin ausdrücklich, und zwar in bezug auf die Freiheit der „opinions“, die jeder aussprechen könne, daß diese Freiheit darin bestehe, alles zu tun, was anderen nicht schadet. Die Gesetzgebung anderer Staaten, auch die der allerfreiesten, schützen wenigstens die Privatehre. Ich berufe mich darüber z. B. auf die amerikanische, deren Bestimmungen ich mir habe ausziehen lassen aus Kent: „Commentarias on American law“ Vol. 1, pag. 244. „Obgleich ein Mitglied des Kongresses außerhalb des Kongresses nicht verantwortlich ist für Worte, welche er in demselben gesprochen, auch wenn dieselben beleidigend für Individuen sind, so kann er doch, wenn er seine Rede veröffentlichen läßt, wegen Libells bestraft werden, by action (in einer Zivilklage auf Schadenersatz) und by indictment, d. h. kriminell.“

Aus England wird Ihnen ein sehr bekannter Fall in Erinnerung sein, nämlich der Fall Stockdale wider Hansart, wo die Veröffentlichung nicht einer Rede, sondern eines „parliamentary paper“ oder reports — es sind dies technische Ausdrücke für amtliche Aktenstücke, die auf Befehl des Parlaments gedruckt werden — etwas Beleidigendes für einen Gefängniswärter enthielt, welcher darüber klagbar wurde. Die englischen Gerichte waren darüber ganz zweifellos, daß sie den Drucker wegen Beleidigung zu verurteilen hätten, und taten es. Das Parlament griff ein wegen Privilegienbruches und bedrohte die Ausführung dieses gerichtlichen Urteils mit parlamentarischen Strafen. Aber das Parlament hat auch bei dieser Gelegenheit, wo es in den Rechtsgang eingriff, niemals die Ansicht ausgesprochen, Reden und Motivierungen einzelner Abgeordneten irgendwie zu schützen bei der Publikation, sondern nur reports and papers, und so ist es meines Wissens noch heutzutage in England Recht, sodaß

dort, in England, in Amerika und in allen übrigen zivilisierten Ländern die Privatehre sich des vollkommen gesetzlichen Schutzes erfreut. Diese Motive, dieses Bedürfnis, jedem sein Menschenrecht auf Schutz gegen Beleidigungen zu erhalten, leitet mich, wenn ich nach wie vor die gesetzliche Sanktion der Veröffentlichung solcher Reden, welche injuriös für Privatleute sind, bekämpfe. Daß die Freiheit dadurch nicht beschränkt wird, liegt auf der Hand. Ich habe sofort, wie dies Parlament zusammentrat, an sämtliche Behörden, die unter der Autorität der königlichen Regierung stehen, durch die betreffenden Herren Ressortchefs die Aufforderung richten lassen, in keinem Falle gegen die Veröffentlichung einer Parlamentsrede einzuschreiten, es sei denn, daß sie zuvor an die Regierung berichtet hätten und der Fall so stark wäre, daß die Autorisation von der Staatsregierung erteilt werden müsse. Die Regierung wird nicht in Verlegenheit kommen, von dieser reservierten Befugnis Gebrauch zu machen, am allerwenigsten wird sie davon Gebrauch machen in bezug auf die Angriffe, die die Regierung selbst treffen, sie wird nur zum Schutz der Privatrechte gegen persönliche Beleidigung jemals davon Gebrauch machen. Wenn behauptet wird, daß unter dieser Einrichtung die Freiheit litte, so halte ich das für eine der übertriebenen Deklamationen, denen ich lediglich einen ornamentalen Charakter in den Reden der Verteidiger des Antrages beilege. Wenn bei dieser Gelegenheit darüber Klage geführt worden ist, daß unter Umständen der „mühsam erzwungene" höfliche Ton einem anderen Platz mache und damit ziemlich deutlich auf eine lebhafte Diskussion, die ich vor einigen Tagen angeregt hatte, angespielt wurde, so möchte ich dem doch eins zur Erwägung geben.

Wenn man fünf Jahre lang schwer gekämpft hat, und das erreicht hat, was hier vorliegt, wenn man seine Zeit, die beste Zeit des Lebens, seine Gesundheit dabei geopfert hat, wenn man sich der Mühe erinnert, die es gekostet hat, oft einen ganz kleinen Paragraphen, eine Interpunktationsfrage zwischen 22 Regierungen zu entscheiden, wenn man nun auf den Punkt ge-

kommen ist, wie er hier vorliegt, dann treten Herren, die von allen diesen Kämpfen wenig erfahren haben, von den amtlichen Vorgängen nichts wissen können, in einer Weise auf, die ich nur damit vergleichen kann, daß jemand in meine geschlossenen Fenster einen Stein hineinwirft, ohne zu wissen, wo ich stehe. Er weiß nicht, wo er mich trifft, er weiß nicht, welche Geschäfte er mir gerade im Augenblick erschwert, die vorliegen, und die mir durch diesen Widerstand unmöglich werden. Er weiß nicht, welche auswärtigen Fragen im Augenblicke schweben, die bei einer energischen Unterstützung der Regierung von seiten des Parlaments eine andere Behandlung gestatten würden, als in einem Falle, wo man sieht, daß das Parlament nicht unbedingt mit der Regierung geht und nur sehr kleine Anlässe nötig sind, um eine ernste, tiefgehende Spaltung zu erzeugen."

Der Reichstag nahm jedoch bei der Abstimmung folgenden Zusatz zu Artikel 22 an:

„Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei."

In jeder Reichstags- und in jeder Landtagssession der nächsten Jahre bildete die Redefreiheit der Volksvertreter einen der ersten Gegenstände der Erörterung: für den Reichstag selbst war freilich die unbegrenzte Redefreiheit schon durch die Verfassung gesichert, aber für den preußischen Landtag war eine Verständigung über die gleiche Ausdehnung jenes parlamentarischen Vorrechtes noch nicht erreicht worden. Ein Antrag im Reichstage von 1868 ging dahin, durch ein Bundesgesetz die unbedingte Redefreiheit auch für alle Landtage zu gewähren.

Der damalige Bundeskanzler, Graf Bismarck, erklärte, daß die verfassungsmäßige Befugnis des Reichstages und des Bundes zum Erlasse eines solchen Gesetzes zweifelhaft sei, und daß er deshalb nicht versprechen könne, seinen Einfluß im Bundesrat dahin zu verwerten, daß die unbedingte Redefreiheit allen Bundesstaaten zwangsweise aufgedrängt werde. Dazu halte er die Sache praktisch für nicht wichtig genug. Dagegen

wolle er sich innerhalb der preußischen Verhältnisse bemühen, die Frage endlich zu einer befriedigenden Lösung zu bringen.

Als nun im preußischen Landtage die Frage der Redefreiheit wieder zur Sprache kam, erklärte sich die Regierung damit einverstanden, daß die unbedingte Redefreiheit, wie sie für den Reichstag besteht, auch für die beiden Häuser des Landtages zur Geltung gelange. Im Herrenhause wurde jedoch die Abänderung des betreffenden Artikels der preußischen Verfassung[46]) zum Bedauern der Regierung abgelehnt.

Demzufolge wurde im Reichstage 1869 der vorjährige Antrag erneuert, ein allgemeines Bundesgesetz folgenden Inhalts zu erlassen:

„Kein Mitglied eines Landtags oder einer Kammer eines zum Norddeutschen Bunde gehörigen Staates darf zu irgend einer Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufs getanen Äußerungen gerichtlich oder disziplinarisch verfolgt, oder sonst außerhalb der Versammlung zu welcher das Mitglied gehört, zur Verantwortung gezogen werden.“

Der Bundeskanzler Graf v. Bismarck sprach sich auch jetzt gegen diesen Antrag aus. Er äußerte u. a. folgendes:

„Im Bundesrate halte ich mich wohl berechtigt, da, wo es sich um die nationalen Zwecke des Bundes handelt, unter Umständen das volle Gewicht der preußischen Stimme mit denjenigen, die wir damit vereinigen können, in die Wagschale zu werfen, und

---

[46]) Artikel 84 der Preuß. Verfassung lautet: „Sie (die Mitglieder beider Kammern) können für ihre Abstimmungen in der Kammer niemals, für ihre darin ausgesprochenen Meinungen nur innerhalb der Kammer auf Grund der Geschäftsordnung (Art. 78) zur Rechenschaft gezogen werden.

Kein Mitglied einer Kammer kann ohne deren Genehmigung während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, außer wenn er bei Ausübung der Tat oder im Laufe des nächstfolgenden Tages nach derselben ergriffen wird.

Gleiche Genehmigung ist bei einer Verhaftung wegen Schulden notwendig.

Jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied der Kammer und eine jede Untersuchungs- oder Zivilhaft wird für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben, wenn die betr. Kammer es verlangt.“

mich an die Bedeutung, an die Zahl der abweichenden Regierungen nicht zu kehren, wo es sich um große nationale Interessen handelt. Im übrigen habe ich mir in der Bundespolitik, so lange ich die Ehre habe, auf sie einen Einfluß zu üben, als unverbrüchlichen Grundsatz denjenigen gestellt, und mich wohl dabei befunden, daß es nicht ratsam ist, die Autonomie der einzelnen Regierungen auch nur um eines Haares Breite weiter zu beschränken und zu bekämpfen, als es notwendig ist zur Erfüllung der großen nationalen Zwecke, welche dem Bunde obliegen.

Das Bedenken, welches mich abhält, Ihrem heutigen voraussichtlichen Beschlusse von seiten der Regierung zuzustimmen, liegt nicht einmal in der Gefahr einer Beeinträchtigung eines verfassungsmäßig bestehenden Körpers in Preußen (des Herrenhauses). Ich würde es auf mich nehmen, mit dem preußischen Herrenhause es abzumachen, daß ich dasselbe der Verlegenheit überhebe, sich weiter mit der Sache zu befassen, einer Verlegenheit, die ich als Minister habe überwinden können, die viele von den Herren aber nicht überwinden, die nämlich, mit ihrer früheren Überzeugung in Widerspruch zu treten. Was mich davon abhält, ist die Rücksicht, welche ich vorhin bezeichnete, von welcher ich mich nur dann entbunden halten werde (dann aber auch gern bereit sein werde, auf Ihre Wünsche einzugehen), wenn aus dem Bundesrate im Namen der beteiligten Regierungen eine Anregung dazu käme, welche unabhängig von dem Gewichte, welches Preußen durch die Zahl seiner Vertreter in die Wagschale werfen kann, ein erhebliches Gewicht innerhalb der Bundesgenossen darstellen würde. Aber darauf auch nur einen gewissen Druck zu üben, welcher das Gefühl der Würde unserer verbündeten Regierungen innerlich irgendwie berühren könnte, dazu halte ich diesen Gegenstand in seiner jetzigen unschädlichen Lage nicht wichtig genug."

Über die Stellung der Regierungen im Bundesrate sprach sich der Bundeskanzler dann noch weiter aus. Dem Einwande als komme es nur darauf an, den Einfluß Preußens im

Bundesrate entschieden geltend zu machen, um jederzeit eine Mehrheit der Stimmen zu gewinnen, begegnete er wie folgt:

„Daß im Bundesrat, wenn Preußen für die Sache stimmte, wahrscheinlich eine Mehrheit dafür zu gewinnen sein würde, habe ich nicht bestritten. Ich habe nur die Zweckmäßigkeit der Benutzung dieses Stimmenübergewichts in diesem Augenblick in Zweifel gestellt; ich habe angedeutet, daß es mit meiner Auffassung der Bundespolitik, und nur nach dieser kann ich und werde ich handeln, nicht übereinstimmt, von der Möglichkeit in diesem Falle eine Mehrheit zu erringen, Gebrauch zu machen.

So dringlich ist die Gefahr nicht, die der Art. 81 über die preußischen Abgeordneten verhängt, daß ich darum den Bund in seiner tiefsten prinziellen Grundlage durch Anregung der Kompetenzfrage beunruhigen sollte, durch die Frage z. B.: kann mit einfacher Mehrheit hier entschieden werden, oder ist dazu die größere Anzahl erforderlich, die eine Verfassungsabänderung des Bundes bedingt? Durch die Frage: kann die einfache Majorität darüber entscheiden, ob ein solcher Fall vorliegt, ob hier der Bund zur Gesetzgebung berechtigt ist? eine Frage, an der der alte Bund zum Teil zu Grunde gegangen ist, und an der jeden Tag die Möglichkeit lag, ihn zu sprengen — diese Frage, in diesem Augenblick über diesen Gegenstand im Bundesrat anzubringen, dazu werden Sie mich unter keinen Umständen bringen.“

Der Reichstag nahm mit 140 gegen 51 Stimmen den erwähnten Antrag an, obwohl man sich nach den Äußerungen des Bundeskanzlers wohl nicht darüber täuschen konnte, daß eine Aussicht auf Annahme des vorgeschlagenen Gesetzes seitens des Bundesrates kaum vorhanden war.

Infolge der Verhaftung des sozialdemokratischen Abgeordneten Mende in Gladbach während der Session von 1869 beantragten dessen Freunde auf Grund des Art. 31 der Verfassung[47]) in der

[47]) cfr. „R. V.“ Art. 31, Abs. 1: Ohne Genehmigung des Reichstages kann kein Mitglied desselben während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, außer wenn er bei Ausübung der Tat oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird.

Reichstagssitzung vom 28. April die sofortige Freilassung desselben, indem sie behaupteten, daß die Teilnahme der Reichstagsmitglieder an den Arbeiten der Gesetzgebung jedem anderen Interesse vorangehen müsse[43]).

Der damalige Bundeskanzler Graf Bismarck äußerte sich sich über diesen Antrag u. a. wie folgt:

„Ich bin gleichfalls überzeugt, daß die Interessen der Vollständigkeit dieser Versammlung, daß die Interessen der Bundesgesetzgebung höher stehen und schwerer wiegen, als örtliche Interessen der Verwaltung oder der Rechtspflege, wenigstens in einer vorübergehenden Bedeutung der letzteren; ich hätte nur lebhaft gewünscht, daß der Herr Abgeordnete Mende sich selbst von diesem Grundsatz lebhafter durchdrungen hätte und daß er die Interessen der Arbeiter lieber hier auf dem Boden der Gesetzgebung, als in Gladbach auf dem Boden der Agitation vertreten hätte. Ich hätte lebhaft gewünscht, daß er es vorgezogen hätte, sich dort an den schwierigen Fragen der Gewerbeordnung, die sich gerade in diesen Tagen vorzugsweise mit den Arbeitern beschäftigte, zu beteiligen, als in Gladbach (wie er vorgegeben) „tumultuierende Polizeibeamte zu beruhigen." Es ist ja kein Zweifel, daß der Antrag verfassungsmäßig berechtigt, und daß die Versammlung verfassungsmäßig berechtigt ist, darüber zu entscheiden. Als Vertreter der Regierungen kann ich nur wünschen, daß der Gerechtigkeit freier Lauf bleibe, und daß diese Versammlung — die erste in Norddeutschland — ihr Zeugnis dafür einwerfe, daß der Sache der Arbeiter mit tumultuarischen Wühlereien nicht gedient sei, sondern daß ihr am besten durch die Arbeit hier inmitten dieser Versammlung gedient werde.

Als ein Zeugnis über diese Frage werde ich den Ausspruch der hohen Versammlung anzusehen haben, keinenfalls als eine Ansichtsäußerung darüber, bis zu welchem Maße Regierungen die Gesetze energisch handhaben sollen. Die Regierungen werden

---

[43]) cfr. Dr. H. Robolsky: „Der deutsche Reichstag". Berlin 1893, bei Conrad Skopnik.

in Erfüllung dieser Pflicht nicht irre werden, auch wenn ihr Ausspruch in diesem Falle sie ihnen für die Zukunft erschweren sollte."

Über die Vorgänge in Gladbach teilte der Bundeskanzler mit, was bis dahin der Regierung gemeldet war. Danach hatte der Abgeordnete Mende bei Besprechung der sozialen Frage unter anderem gesagt: „dieselbe müßte und würde gelöst werden, entweder friedlich oder, wenn das nicht ginge, mit allen Schrecken der Revolution. Er hatte ferner die Versammlung zum Widerstand gegen die Polizei aufgefordert und geäußert: er stehe ein für alles Ungesetzliche, was geschehe, und damit hatte der durch ihn hervorgerufene Angriff begonnen. Seitens des Reichstages wurde dem Antrage auf sofortige Entlassung des Abgeordneten Mende in der erwähnten Sitzung nicht ohne weiteres Folge gegeben, vielmehr die Sache der Geschäftsordnungskommission zur schleunigen Berichterstattung überwiesen. In der Sitzung vom 3. Mai kam die Angelegenheit von neuem zur Beratung. Da die zuständige Gerichtsbehörde erklärt hatte, daß durch die sofortige Entlassung des Abgeordneten Mende eine Verdunkelung des Sachverhalts und eine Verzögerung des Untersuchungsverfahrens zum Nachteile der übrigen 22 verhafteten Mitangeklagten herbeigeführt werden würde, so schlug die Geschäftsführungskommission vor, über den Antrag auf sofortige Freilassung zur Zeit noch keinen Beschluß zu fassen, sondern erst weitere Erklärungen der Gerichtsbehörde zum 5. Mai einzufordern. Von anderer Seite wurde jedoch im Reichstage beantragt, ohne weiteren Aufschub die Aufhebung der Untersuchungshaft zu verlangen. Dieser Antrag wurde nach lebhafter Erörterung mit 109 gegen 90 Stimmen angenommen. Die Freilassung des Abgeordneten Mende wurde demzufolge verfügt.

Durch Erkenntnis des Obertribunals vom 23. September 1874 war der Abgeordnete Dr. Majunke[40]) rechtskräftig vor der am 29. Oktober 1874 erfolgten Eröffnung der Sitzungsperiode des

[40]) cfr. „Vossische Ztg." vom 10. Mai 1893.

Reichstages wegen Preßvergehens, Beleidigung des Königs, des Kanzlers und des Ministeriums zu einjähriger Gefängnißstrafe verurteilt worden. Er wurde, nachdem er seinen Sitz im Reichstage eingenommen hatte, während der Dauer der Sitzungsperiode, am 11. Dezember 1874, zur Verbüßung der Strafe verhaftet. Auf Antrag des Abgeordneten Dr. Lasker wurde die Geschäftsordnungskommission mit der Prüfung der Frage betraut, ob diese Verhaftung ohne Zustimmung des Reichstages mit Art. 31 der Reichsverfassung verträglich und wie für die Zukunft der Verhaftung von Mitgliedern des Reichstages, ohne dessen Zustimmung, vorzubeugen sei. Die Kommission konnte sich über einen Antrag an das Plenum nicht einigen. Infolgedessen stellte der Abgeordnete Freiherr von Hoverbeck seinen Antrag[50]).

Art. 31 der deutschen Reichsverfassung, der dem Art. 84 der preußischen Verfassung nachgebildet ist, hat folgenden Wortlaut:

Ohne Genehmigung des Reichstages kann kein Mitglied desselben während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, außer wenn er bei Ausübung der Tat oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird. Gleiche Genehmigung ist bei einer Verhaftung wegen Schulden erforderlich. Auf Verlangen des Reichstages wird jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied desselben und jede Untersuchungs- oder Civilhaft für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben.

Die Mehrzahl der Lehrer des Strafrechts wie Rönne, Seydel, Georg Meyer, Laband und Zorn sind der Ansicht, daß diese Bestimmungen sich nicht auf die Strafhaft beziehen, und daß das Strafvollzugsverfahren keinen Teil des Strafverfahrens bilde. Im Reichstage wurde die gleiche Ansicht namentlich von dem früheren Generalstaatsanwalt Dr. von Schwarze und von Rudolf

---

[50]) Derselbe lautete: der Reichstag wolle erklären: Behufs Aufrechterhaltung der Würde des Reichstages ist es notwendig, im Wege der Deklaration resp. Abänderung der Verfassung die Möglichkeit auszuschließen, daß ein Abgeordneter während der Dauer der Sitzungsperiode ohne Genehmigung des Reichstages verhaftet werde.

Gneist vertreten. Der damalige Polizeipräsident von Berlin war über die Bedeutung des Art. 31 sichtlich entgegengesetzter Anschauung. Denn der Berichterstatter teilte am 16. Dezember 1874 im Reichstage mit:

Inzwischen war auch das Königliche Polizeipräsidium requiriert worden, auf den Angeklagten zum Zweck seiner Einlieferung in das Strafgefängnis zu vigilieren. Das Königliche Polizeipräsidium reichte jedoch die an dasselbe ergangene Requisition am 30. Oktober mit dem Bemerken zurück, daß es wegen der inzwischen erfolgten Eröffnung des Reichstags Bedenken trüge, der Requisition Folge zu leisten.

Darauf beschloß, wie ebenfalls der Berichterstatter, Abgeordneter Dr. Harnier, mitteilte, das Stadtgericht am 31. Oktober, von der Strafvollstreckung überhaupt vorläufig Abstand zu nehmen. Auf Beschwerde des Staatsanwalts wurde dieser Beschluß vom Kammergericht aufgehoben und demgemäß der Polizei die Abführung Dr. Majunkes nach Plötzensee befohlen.

Als der Reichstag den Antrag Lasker beriet, schien die einstimmige Meinung dahin zu gehen, daß sich der Artikel 31 unzweifelhaft auch auf die Strafhaft beziehe. Eine Reihe von Abgeordneten wurde jedoch zweifelhaft, als man erfuhr, daß Fürst Bismarck sehr entschieden anderer Meinung sei. Lasker führte am 16. Dezember aus:

„Wer den ursprünglichen Entwurf der in das spätere Verfassungswerk eingedrungenen Anträge kennt und den Namen Waldeck mit dem heutigen Text in Verbindung bringt, wird mir zugestehen, daß schwerlich die Absicht vorgelegen hat, der preußischen Verfassung einen Wortlaut zu geben, der den Schutz des Hauses gegen das, was damals in Deutschland allgemeine Meinung und gültiges Verfassungsrecht war, beschränken sollte. Ich berufe mich auf Zachariae, der es als zweifellos feststellt, daß die Vollstreckung der Strafhaft ohne Genehmigung der Parlamentskörper nicht gestattet sei nach den Vorschriften der deutschen Verfassung . . . Ich berufe mich darauf, daß die allermeisten, welche bisher die Verfassung nur allgemein gelesen

haben, immer der Meinung gelebt haben, es sei auch die Verhaftung als Vollstreckung ohne Zustimmung des Reichstags nicht zulässig. In der Kommission haben die meisten ihr Votum so begonnen: „bis gestern habe ich als unzweifelhaft geglaubt, daß die Verhaftung nicht zulässig sei“ — unter anderen der Abgeordnete v. Mohl. Und ich bekenne mich auch als solchen, der bis zu dem jüngsten Vorfall gemeint hat, es sei dieses Verfassungsrecht völlig unstreitig. . . .“

Es wurde im Laufe der Verhandlung festgestellt, daß in früheren Fällen, den Abgeordneten Liebknecht, Most, Sonnemann und Duncker gegenüber, die Strafvollstreckung tatsächlich bis nach Schluß der Session ausgesetzt worden war. Derselben Anschauung wie Lasker gab der Abgeordnete Dr. Windthorst Ausdruck. Er führte aus:

„Es heißt im Artikel 31 ganz generell „oder verhaftet werden“, das hat auch seinen guten inneren Grund. Anders ist die Sache, wenn aus der Mitte des Reichstags weg ein Abgeordneter geholt werden soll, wenn er gleichsam aus dem Besitz des Hauses weggeholt werden soll, und ein anderes ist es, wenn das Haus jemanden aus dem Besitze des Gerichtes herausholen will — welche Frage in Artikel 31 in dem dritten Absatz gelöst wird . . .[51]) Wäre aber wirklich die Sache zweifelhaft, dann, meine ich, haben wir doch ein großes Interesse, die Privilegien, die wir aus der Verfassung herausbringen können, festzuhalten und sie uns nicht selbst wegzudisputieren.“

Die Beteiligung an den Verhandlungen des Reichstages sei, so fuhr Windthorst fort, auch mindestens ebenso wichtig, wie irgend welche anderen dringenden Geschäfte, deretwegen der Vollzug der Strafe in hundert Fällen ausgesetzt werde.

Der Antrag Hoverbeck wurde vom Reichstage in zwei verschiedenen Abstimmungen angenommen. Der Bundesrat trat

---

[51]) Art. 31, Abs. 3 lautet: „Auf Verlangen des Reichstages wird jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied desselben und jede Untersuchungs- oder Zivilhaft für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben.“

dem Beschlusse entgegen. Infolgedessen beantragte der Abgeordnete Hoffmann später, dem ersten Absatz des Artikels 31 folgende Fassung zu geben:

„Ohne Genehmigung des Reichstages kann kein Mitglied desselben während der Sitzungsperiode verhaftet oder wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen werden. Ausgenommen ist allein die Verhaftung eines Mitgliedes, welches bei Ausübung der Tat oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird."

Dieser Antrag fand ebensowenig, wie ähnliche, in den folgenden Jahren eingebrachte Anträge Reichensperger und Ausfeld Annahme. Es ist daher bei der zweifelhaften und verschieden gedeuteten Fassung des Artikel 31 geblieben.

Es erübrigt füglich noch, hier das Erkenntnis des 4. Strafsenats des Reichsgerichts (September 1892) teilweise mitzuteilen, nach welchem infolge eingelegter Revision die Strafverfolgung gegen den sozialdemokratischen Abgeordneten Kuhnert wegen Majestätsbeleidigung für unstatthaft erklärt und die Kosten des Verfahrens der preußischen Staatskasse auferlegt worden sind.

In dem Erkenntnis heißt es:

„Auf den jedesmaligen Antrag des Staatsanwalts hat das Landgericht zu Breslau am 21. Oktober 1890 und am 4. April 1891 beschlossen: Ermittelungen darüber anzustellen, ob das Gerücht, daß der Angeklagte die Absicht habe, Breslau zu verlassen, wahr sei und eventuell, ob er Breslau bereits verlassen habe. Diese von der Staatsanwaltschaft demnächst angestellten Ermittelungen sind durch eine von der Polizeibehörde zu Breslau erforderte Auskunft erledigt worden. Es ist ferner auf erneuten Antrag der Staatsanwaltschaft die Polizeibehörde zu Breslau vom Landgericht daselbst mittels Schreibens vom 18. September 1891 um Auskunft ersucht worden, ob bekannt geworden, daß der Angeklagte damit umgehe, seinen Wohnsitz in das Ausland zu verlegen und die Polizeibehörde zu Berlin mittels Schreibens vom 14. Januar 1892 um Mitteilung angegangen, ob sich der Angeklagte in Berlin aufhalte und dort eine feste Wohnung habe.

Für die Beantwortung der Frage, ob, wie die Staatsanwaltschaft meine, diese Akte des Landgerichts den Lauf der Verjährung unterbrochen haben, bedurfte es zuvörderst einer Erörterung über den Sinn und den Umfang des im Art. 31 der Verfassung dem Reichstage beigelegten Privilegiums, insbesondere über die Tragweite, welche der Artikel dem im Abs. 3 gebrauchten Ausdruck „jedes Strafverfahren“ beigelegt hat. Wie nun die Verhandlungen des Reichstages des norddeutschen Bundes ergeben, hat der Artikel seine jetzige, mit dem Wortlaute des Art. 84 der Preußischen Verfassungsurkunde übereinstimmende Fassung infolge des Antrages eines Abgeordneten erhalten, der seinen Antrag durch den Hinweis auf die Angemessenheit dieser Übereinstimmung begründete. Es ist daher zur Interpretation des Art. 31 ein Zurückgehen auf die Entstehungsgeschichte des Art. 84 gerechtfertigt und ergibt diese, daß er aus der Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848 entnommen, welche im Art. 83 bestimmte, daß jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied der Kammer für die Dauer der Sitzung aufzuheben sei, wenn die betreffende Kammer es verlangt. Schon diese Entstehungsgeschichte läßt erkennen, daß man darauf verzichten muß, den Inhalt des Art. 31 aus den Grundsätzen und Normen der jetzt geltenden Strafprozeßordnung oder der früheren Preußischen Verordnung vom 3. Januar 1849, in Verbindung mit dem Gesetz vom 3. Mai 1852, zu erläutern. Sieht man nach den Gründen, welche den Reichstag zur Aufnahme des Artikels 31 in die Verfassung bestimmt haben, so zeigen sich als maßgebend einesteils die Furcht vor tendenziöser Verfolgung einzelner Abgeordneten seitens der Regierung und ihrer Organe, andernteils die Erwägung, daß der Versammlung bei ihren Beratungen die Beihilfe keines ihrer Mitglieder entzogen werden dürfe, und endlich die Betrachtung, daß das Interesse des Reichstages höher stehe als die Einbuße, welche die Rechtspflege durch die zeitweise Sistierung der Untersuchung erleide. Gestützt auf diese Motive des Reichstages und unter dem Hinweis auf den inneren Zusammenhang der Abs. 1 und 3 des Art. 31, sowie auf die

im letzteren Absatze gegebene kumulative Verbindung des Straf- verfahrens mit der Untersuchungshaft hat man den Artikel dahin ausgelegt, daß der Begriff des „zur Untersuchungsziehens" und des „Strafverfahrens" nur solche Untersuchungshandlungen umfasse, welche direkt gegen die Person des Abgeordneten gerichtet seien, oder mindestens seine Anwesenheit erforderten. Denn nur durch solche Maßnahmen werde der Abgeordnete von seinen Pflichten als Abgeordneter abgezogen und an ihrer Wahrnehmung gehindert. Dieser Auslegung ist nicht beizutreten. Zunächst steht ihr entgegen, daß in konsequenter Durchführung des geltend gemachten Grundsatzes das Privilegium des Reichstages in Wegfall treten müßte, sobald sich der Abgeordnete der Beteiligung an den Versammlungen und Arbeiten des Reichstages enthält, oder sobald in verfolg einer Vertagung die Sitzungen und Arbeiten desselben suspendiert sind. Der Schluß würde fehl gehen; denn das Privilegium der Immunität wird dem Abgeordneten auf Grund des Art. 31 der Verfassuug gewährt, ohne Rücksicht auf seine Anwesenheit und ohne Vorbehalt seiner Teilnahme an den Arbeiten des Reichstages. Dies Privilegium wird ihm auch während der Dauer einer Vertagung nicht entzogen. Sodann aber kennt das zur Zeit geltende Prozeßrecht Untersuchungshandlungen, welche zwar nicht die persönliche Anwesenheit des Angeklagten notwendig erfordern, dennoch aber von großem Interesse für ihn sind und bedenkenlos als ein Teil des Strafverfahrens angesehen werden müssen, wie beispielsweise die Hauptverhandlungen in der Revisionsinstanz. Hierzu tritt, daß die Auslegung auch dem Wortlaute des Artikels 31 der Verfassung nicht entspricht, denn wenn dasselbe „jedes Strafverfahren" suspendiert wissen will, so erscheint es nicht gestattet, Untersuchungshandlnngen zu diesem Verfahren nicht zu rechnen, sobald sie nicht mit einer persönlichen Belästigung des Abgeordneten verbunden sind. Es steht auch der § 40 der Strafprozeßordnung dieser Ansicht nicht zur Seite, da dieser sich nicht nur mit der Vernehmung eines Abgeordneten beschäftigt und daher für Erläuterung des Begriffs „Strafverfahren" nicht verwertbar ist.

Vielmehr hat man diesen Begriff ganz allgemein aufzufassen und unter demselben die Summe aller derjenigen von der Behörde, mag dieselbe eine gerichtliche, disziplinare oder Verwaltungsbehörde sein, vorgenommenen oder angeordneten Untersuchungsakte und Maßnahmen zu verstehen, welche dazu dienen sollen, die Richtigkeit oder Unrichtigkeit des Verdachts der Verübung einer nach dem Strafgesetz oder disziplinarisch strafbaren Handlung zu ermitteln. Ist dies richtig, so sind durch eine dem Art. 31, Abs. 3, entsprechende Erklärung des Reichstages nicht bloß bestimmte, die Person des Abgeordneten direkt berührende Untersuchungshandlungen ausgeschlossen, sondern es wird jede zur Förderung des Verfahrens, zur Sicherung der Beweise, zur Erreichung der Ziele und Zwecke der Untersuchung dienende Maßnahme unzulässig, wie sie ein Teil des Strafverfahrens ist. Die Maßregeln der Vorinstanz, durch welche die Verjährung gegen den Angeklagten unterbrochen sein soll, stellen sich dar als Akte, welche nach Wortlaut und Sinn den Zweck verfolgen, behufs Erleichterung des Verfahrens die Anwesenheit des Angeklagten im Inlande zu sichern und seiner Flucht in das Ausland hindernd entgegenzutreten. Es kann nun dahingestellt bleiben, ob sie als gegen den Angeklagten gerichtet den Anforderungen des § 68 des Strafgesetzbuches genügen; denn jedenfalls stehen sie nicht außerhalb des Strafverfahrens gegen den Angeklagten, bilden deshalb einen Teil desselben, und waren nach Art. 31 der Verfassung unzulässig. Demgemäß ist ihnen jede Rechtswirksamkeit und somit auch jede Einwirkung auf den Lauf der Verjährung abzusprechen. Hat hiernach eine Unterbrechung der Verjährung durch die erwähnten richterlichen Handlungen nicht stattgefunden, so muß angenommen werden, daß der Ablauf der Frist des § 22 des Preßgesetzes zur Zeit der Strafverfolgung des Angeklagten hindernd entgegensteht. Bei dieser Sachlage ist ein Eingehen auf die von der Revision erhobenen Beschwerden ausgeschlossen und ist gemäß der §§ 393, 394 der Strafprozeßordnung, unter Aufhebung des erstinstanzlichen Urteils, wie geschehen, zu erkennen."

Im Januar 1879 legte der Reichskanzler dem Bundesrat einen Gesetzentwurf, betreffend die Strafgewalt des Reichstages über seine Mitglieder vor.

Die Denkschrift zur Begründung des Entwurfes lautete in ihrem allgemeinen Teile wie folgt:

„Der Artikel 30 der Reichsverfassung bestimmt:

Kein Mitglied des Reichstags kann zu irgend einer Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Äußerung gerichtlich oder disziplinarisch verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden."

Die Regelung der Disziplin im Reichstag selbst ist nach Artikel 27 der Reichsverfassung einer „Geschäftsordnung" vorbehalten.

Diese enthält in den §§ 42, 46, 60 und 61 folgende Bestimmungen: „Kein Mitglied darf sprechen, ohne vorher das Wort verlangt und von dem Präsidenten erhalten zu haben.

Der Präsident ist berechtigt, die Redner auf den Gegenstand der Verhandlungen zurückzuweisen und zur Ordnung zu rufen. Ist das eine oder das andere in der nämlichen Rede zweimal ohne Erfolg geschehen, und fährt der Redner fort, sich vom Gegenstande oder von der Ordnung zu entfernen, so kann die Versammlung auf die Anfrage des Präsidenten ohne Debatte beschließen, daß ihm das Wort über den vorliegenden Gegenstand genommen werden solle, wenn er zuvor auf diese Folge vom Präsidenten aufmerksam gemacht ist.

Wenn ein Mitglied die Ordnung verletzt, so wird es von dem Präsidenten mit Nennung des Namens darauf zurückgewiesen. Das Mitglied ist berechtigt, dagegen schriftlich Einspruch zu tun, worauf der Reichstag, jedoch erst in der nächstfolgenden Sitzung, darüber ohne Diskussion entscheidet, ob der Ordnungsruf gerechtfertigt ist.

Wenn in der Versammlung störende Unruhe entsteht, so kann der Präsident die Sitzung auf bestimmte Zeit aussetzen oder ganz aufheben. Kann sich der Präsident kein Gehör ver-

schaffen, so bedeckt er sein Haupt und ist hierdurch die Sitzung auf eine Stunde unterbrochen.

Diese über die Ordnung in den Verhandlungen des Reichstages vorhandenen Bestimmungen erscheinen, wenn sie auch vielleicht ausreichen, um die Ordnung im Hause notdürftig aufrecht zu halten, unzulänglich, um den schädlichen, ja unter Umständen gefährlichen Wirkungen von Ausschreitungen in den Äußerungen und Reden von Abgeordneten außerhalb der Wände des Sitzungssaales vorzubeugen. Denn die Öffentlichkeit der Verhandlungen, die verfassungsmäßig verbürgte Freiheit der Redner und der über ihre Reden verbreiteten Berichte von jedweder Verantwortlichkeit läßt auch solche Äußerungen und Reden Abgeordneter Verbreitung in den weitesten Schichten der Nation finden, welche, wenn sie eben nicht unter dem Schutze der Unverantwortlichkeit der Rednertribüne gesprochen und unter der gleichen Unverantwortlichkeit der Presse verbreitet wären, die Redner und die Presse der strafgerichtlichen Verfolgung nach den Vorschriften des gemeinen Rechts aussetzen würden."

Daß ein solcher Rechtszustand beirrend auf das Rechtsbewußtsein im Volke einwirkt, ist eine nicht wegzuleugnende Erfahrung, und der hierin liegende Mißstand tritt in immer fühlbarerer Weise seit der Zeit hervor, seitdem die Wahlen einzelne Abgeordnete in den Reichstag geführt haben, welche sich für berechtigt erachten, die ihnen verfassungsmäßig zustehende Freiheit des Wortes zur Entwickelung von Theorien über den Staat und die bürgerliche Gesellschaft zu gebrauchen, welche den Bestand beider zu erschüttern geeignet sind.

Es darf daran erinnert werden, daß beispielsweise von der Rednertribüne des Reichstages die Pariser Kommune und ihre Taten gerechtfertigt, ja gepriesen worden sind, daß mehrfach der Reichstag wie die Regierungen geschmäht, ja daß selbst zu Gewalttätigkeiten von der Tribüne provoziert worden ist.

Die Maßregeln, welche auf Grund der Geschäftsordnung die Präsidenten gegen derartige Ausschreitung eintreten lassen

konnten, mochten genügend sein, um als eine Ahndung der im Hause gestörten Ordnung angesehen zu werden; sie sind aber keineswegs ausreichend, um als eine Sühne des durch jene Ausschreitungen beleidigten Rechtsbewußtseins im Volke, wohin diese Ausschreitungen dringen, gelten zu können.

Deshalb wird sich die Gesetzgebung nicht länger der Aufgabe entziehen dürfen, auf eine Ergänzung des bestehenden Rechts nach der Richtung hin Bedacht zu nehmen, daß Ausschreitungen von Abgeordneten in ihren Reden und Äußerungen einer schärferen Repression unterworfen werden.

Wenn die Gesetzgebung dabei an den Grundsätzen, aus welchen die Bestimmungen der Reichsverfassung über den Schutz der Abgeordneten in der freien und unabhängigen Ausübung ihres Berufes hervorgegangen sind, festhalten will, so wird sie einer Abhilfe nur in einer dem Reichstag selbst, über seine Mitglieder einzuräumenden Strafgewalt suchen können.

Hierbei wird es sich indessen nicht um Schaffung einer förmlichen Strafgerichtsbarkeit in dem Sinne handeln, daß der Reichstag die allgemeinen Strafgesetze an Stelle der ordentlichen Gerichte anzuwenden hätte. Denn zu einem Organ der Rechtsprechung eignet sich weder der Reichstag selbst noch ein aus seiner Mitte gebildetes Gericht.

Die Gesetzgebung wird sich, wenn sie für den Reichstag eine Strafgewalt über seine Mitglieder neu schaffen will, an die dem Reichstag gegen seine Mitglieder zustehende Disziplinarbefugnis anzulehnen haben.

Auf das Einschlagen eines solchen Weges weist auch der Vorgang der Gesetzgebung einzelner deutscher Bundesstaaten, und ferner das Beispiel anderer Länder, insbesondere Englands, der Vereinigten Staaten und Frankreichs hin. Es ist dies ferner derjenige Weg, der von angesehenen deutschen Staatsrechtslehrern als der richtige empfohlen wird.

Allerdings wird auch durch eine so gestaltete Strafgewalt die durch das Verhalten eines Mitgliedes etwa erfolgte Verletzung eines Strafgesetzes an sich nicht vollständig gesühnt, und

es kann daher dem Vorschlage entgegengesetzt werden, daß auch mit der Einführung einer dem Reichstag beizulegenden Strafgewalt das allgemeine Rechtsbewußtsein nach wie vor eine volle Befriedigung vermissen wird.

Das Ungenügende und Anstößige des jetzigen Zustandes liegt aber nicht sowohl darin, daß jedwede Ahndung nach den Satzungen des gemeinen Strafrechts ausgeschlossen ist, als vielmehr darin, daß geradezu eine Straflosigkeit verbürgt ist und auch die gröbsten Ausschreitungen im Hause ungeahndet bleiben und ungeahndet durch die Presse außerhalb des Hauses verbreitet werden dürfen.

Eine Ausgleichung dieses das Rechtsbewußtsein verletzenden Rechtszustandes will der Gesetzentwurf durch Einführung einer mit kräftigen Rügemitteln ausgestatteten Disziplinarstrafgewalt des Reichstages selbst herbeiführen. Dabei darf freilich nicht verkannt werden, daß diese Ausgleichung, wo eine schwerere Rechtsverletzung in Frage steht, noch keineswegs zureichend erscheint, die volle Sühne dieser vielmehr nur in dem Eintritte der strafrechtlichen Ahndung durch den Richter gefunden werden kann."

Die Vorlage rief in der Presse eine lebhafte Bewegung hervor. Auf liberaler Seite und namentlich in der Presse der Fortschrittspartei war man bemüht, die Absicht und das Streben des Reichskanzlers bei dem Entwurf als gegen die Würde der Reichsvertretung und gegen die parlamentarische Redefreiheit gerichtet darzustellen, und fand es verletzend für den Reichstag, daß die Regierung nicht ihm selber die etwa erforderlichen Schritte zur Verbesserung seiner inneren Disziplin überlasse.[52])

Füglich nahm die Mehrheit folgenden Antrag der vereinigten Linken an:

1. „daß die bestehenden Garantien der Redefreiheit, die selbständige Ordnung des Geschäftsganges im Parlament und der Disziplin seiner Mitglieder die unerläßlichen

[52]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" vom 15. Januar 1879.

Grundlagen sowohl der preußischen Verfassung, wie der Reichsverfassung bilden;

2. daß gegenüber dem im Bundesrat eingebrachten Gesetzentwurf dem Deutschen Reichstag die Wahrung der ihm verfassungsmäßig zustehenden Rechte vertrauensvoll zu überlassen ist."

Die größeren liberalen Blätter hatten jedoch wiederholt und bestimmt anerkannt, daß die Vorlage des Reichskanzlers einen „berechtigten Kern" habe, und daß gegen die Absicht derselben nichts einzuwenden sei, „insofern nur daran festgehalten werde, daß der Reichstag selbst oder ein von ihm eingesetztes Organ zur Entscheidung berufen sei", — daß eine Notwendigkeit vorliege, „die Zügel der parlamentarischen Ordnung nach dem Beispiele anderer Staaten straffer anzuziehen".

Amtlich wurde erklärt:[55])

„Es liegt dem Kanzler fern, den Reichstag in seiner inneren Selbständigkeit, in der Wahrung und Übung seines Hausrechts beeinträchtigen zu wollen, — seine Vorlage sei durchweg darauf gerichtet gewesen, dem Reichstage eben die volle und wirksame Übung dieses Rechts zu ermöglichen. Wenn derselbe Zweck ohne Mitwirkung der Regierung erreicht werden könne und solle, so würde dies unzweifelhaft sehr erwünscht sein, — aber von einem darauf gerichteten energischen Wollen der Beteiligten hätten die Verhandlungen neben der Abwehr der Vorlage des Kanzlers leider keine Andeutung und kein Anzeichen hervortreten lassen.

Gerade um deswillen habe die Verhandlung nicht den Erfolg haben können, die dringliche Bedeutung der Absichten und des Strebens des Kanzlers irgendwie zu vermindern oder abzuschwächen".

---

[55]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" vom 29. Januar 1879.

Das finanzielle Verhältnis des Reiches zu den Bundesstaaten.

Die Grundlage der gesamten Finanzpolitik des Fürsten Bismarck bildet der Artikel 70 der Reichsverfassung, welcher bestimmt, daß die Reichsausgaben, insoweit sie durch die gemeinschaftlichen Einnahmen aus Zöllen, Verbrauchssteuern, dem Post- und Telegraphenwesen nicht gedeckt werden, so lange Reichssteuern nicht eingeführt sind, durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten (Matrikularbeiträge) aufgebracht werden sollen.[54]) Er erklärte dies schon, als im Reichstage die Matrikularbeiträge zum ersten Male zur Sprache kamen, für einen bloßen Notbehelf. Es sei des Reiches unwürdig, an alle Einzeltüren zu klopfen und Beiträge zu sammeln. Das Reich müsse vielmehr der freigebige Versorger der Einzelstaaten sein[55]).

„Die Anweisung auf Matrikularbeiträge", sagte Fürst Bismarck, „kann ich nicht annehmen. Das große Bindemittel einer starken, gemeinsamen Finanzeinrichtung, eines gemeinsamen Finanzsystems, fehlt einem Reiche, welches nur auf Matrikularbeiträgen begründet ist. Die Matrikularbeiträge zu vermindern, ist Aufgabe einer wohlerwogenen Reichspolitik." Dies ist der leitende Gedanke des Fürsten Bismarck immerdar geblieben.

Er fand in ihm von vornherein den Impuls, Reichssteuern, wie die Verfassung sie in Aussicht nimmt, einzuführen.

---

[54]) cfr. Anmerkg 44.

[55]) cfr. Dr. H. Robolsky „Der Deutsche Reichstag", Berlin, bei Conr. Skopnik 1893 pag. 335 ff.

„— — Ich halte die eigenen Einnahmen des Reiches für in so hohem Grade wichtig, daß ich nicht glaube, daß ein seiner Verantwortung sich bewußter und von dem richtigen Interesse für den Bestand und die Fortentwickelung des Reiches beseelter Kanzler jemals seine Zustimmung dazu geben wird, daß die eigenen Einnahmen des Reiches ohne hinlänglichen Ersatz vermindert werden. Die Anweisung auf andere Steuern ist zweifelhaft."

Der Reichskanzler war von vornherein auch deshalb gegen die Matrikularumlagen, weil sie die einzelnen Staaten nicht gerecht, nicht nach ihrer Leistungsfähigkeit treffen.

„Ich möchte sagen, es ist eine rohe Form, die zur Aushilfe dienen kann, so lange man in dem ersten Jugendalter des Reiches demselben eigene Einnahmen zu verschaffen nicht vollständig in der Lage war. Ist es anerkannt, daß es eine Steuer ist, die nicht gerecht trifft, so gehört sie, von meinem politischen Standpunkt als Reichskanzler, nicht zu den Mitteln, die das Reich konsolidieren. Das Gefühl, zu ungerechten Leistungen herangezogen zu werden, entwickelt das Bestreben, einer solchen Ungerechtigkeit sich zu entziehen, und verstimmt.

Also aus dem Gesichtspunkte der Befestigung des Reiches — das Reich ist jung im Vergleich zu den einzelnen Staaten, ich möchte sagen, bei allen den Knochenbrüchen, denen Deutschland im Laufe der Jahrhunderte ausgesetzt worden ist, und deren Heilung jetzt versucht ist, da ist der callus noch nicht wieder so fest verwachsen, daß nicht Verstimmungen oder ein starker Druck parlamentarischer Machtprobe u. dergl. das Reich empfindlicher treffen sollten, als den einzelnen Staat. Jemehr gemeinsame Reichseinrichtungen wir schaffen, jemehr gemeinsames Reichsvermögen, desto mehr befestigen wir das Reich."

Indem nun Fürst Bismarck daran ging, das Reich finanziell selbständig zu machen und auf eigene Einnahmen zu stellen, mußte er weiter erwägen, welche Art von Steuer am besten zur Grundlage dieser Einnahmen zu machen sei.

Sein Ideal waren von jeher die indirekten Steuern ge-

wesen; er hielt die direkten Steuern nur für einen harten und plumpen Notbehelf, mit alleiniger Ausnahme einer hohen Einkommensteuer für die wirklich reichen Leute. Im übrigen war das Ziel, nach dem er sein Streben richtete, den Staatsbedarf möglichst ausschließlich durch indirekte Steuern aufzubringen. Sein Aufenthalt in Frankreich hatte offenbar dazu beigetragen, ihn darin zu bestärken; denn er hatte dort gesehen, daß viel größere Steuern, als bei uns, doch weniger drückend erscheinen, weil in Frankreich, wie in England, die Staatsbedürfnisse vorzugsweise durch indirekte Steuern aufgebracht werden. Und was auch theoretisch gegen diese gesagt werden könne, Tatsache sei doch, daß man sie weniger fühle.

So handelte es sich denn für Bismarck, sobald er der Abschaffung der Beiträge der einzelnen Staaten nähertrat, bald um eine Reform der Besteuerung unseres Volkes überhaupt, und zwar hatte er dabei von Hause aus die Absicht, die Steuern in einer Weise zu kombinieren, daß mit den neuen Einnahmequellen zugleich eine Erleichterung in der alten Steuer und in der Aufbringung der unvermeidlichen Lasten des Staates überhaupt geschaffen werde. Der „unvermeidlichen" Lasten, sagen wir, denn er versicherte von vornherein:

„Ich kann mit bestem Gewissen erklären, daß ich keinen Überschuß erstrebe, sondern nur die Deckung dessen, was uns fehlt."

Schon damals wurde ihm der Einwand der parlamentarischen Macht entgegengehalten; er wollte jedoch nicht glauben, daß man um scheinbaren parlamentarischen Einflusses willen unbequeme Steuern beibehalten wolle.

„Die parlamentarische Macht", sagte er, „bleibt einer verfassungstreuen Regierung gegenüber durch das Ausgabenbewilligungsrecht gesichert, und einer der Verfassung nicht treuen Regierung gegenüber sind ebenso wenig Bürgschaften zu finden, wie einer parlamentarischen Kammer gegenüber, die in ihren Beschlüssen sich an den Fortbestand des Reiches oder Staates nicht weiter kehren wollte, sondern daraufhin beschließen, bis er eben zu grunde ginge. Auf beiden Seiten muß man doch eine

ehrliche, vernünftige, gesetzliche und verfassungstreue Gesinnung und Absicht voraussetzen."

In der Proklamation über „die Absichten und Wünsche der Regierung" im Sommer 1878 wurde dann verkündet:

„Seit langer Zeit ist das Streben der Regierung auf eine wirtschaftliche Reform gerichtet, von welcher man eine allseitige Erfrischung der finanziellen Verhältnisse des Reiches und der einzelnen Staaten, und somit einen neuen Aufschwung der Volkswohlfahrt erwartet. Aus den darüber gepflogenen Verhandlungen geht hervor, daß der eigentlich bestimmende Grund und Zweck dieser Reform, im Sinne der Regierung, vor allem die feste, dauernde Begründung einer selbständigen und ersprießlichen Finanzpolitik des Reiches und zwar unter wesentlicher Erleichterung der Einzelstaaten und behufs möglichster Schonung der Steuerkraft des Volkes war.

Die leitenden Gesichtspunkte, von denen der Reichskanzler bei seinem Reformplan von vornherein ausging, waren: einerseits die Selbständigkeit der Reichsfinanzen, und zu dem Zweck die Vermehrung der eigenen Einnahmen des Reiches; andererseits die überwiegende Heranziehung und Ausnutzung der dazu vorzugsweise geeigneten indirekten Steuern.

Nur auf dem von den Regierungen eingeschlagenen Wege, wurde hinzugefügt, ist es möglich, das Volk von den bisherigen drückenden Lasten zu befreien und vor der sonst unvermeidlichen anderweitigen Steigerung der staatlichen und kommunalen Lasten zu bewahren."

Namens der damaligen Finanzverwaltung wurde noch erklärt:

„In Preußen sind wichtige Kulturzwecke mit einem größeren Aufwand als bisher zu fördern. Es gilt, das Unterrichtsgesetz durchzuführen, welches bedeutende Ansprüche an den Staatshaushalt stellen wird. Für die Volksschulen und ihre Lehrer, für die höheren Unterrichtsanstalten, für die solidere Vorbildung unserer Handwerker und Gewerbetreibenden u. s. w. sind größere Ausgaben nötig. Wir müssen für die weitere Entwickelung unseres Verkehrs, für Kanäle, Hafenbauten, zur Förderung des

Eisenbahnwesens, insbesondere für Lokal- und Kulturbahnen ꝛc. die Mittel bereit haben. Die Stockung in unseren wirtschaftlichen Verhältnissen muß uns ein Ansporn mehr sein, durch solche produktive Anlagen um so sicherer und rascher den Druck der Gegenwart zu überwinden. Welche Forderungen sind in dieser Hinsicht von der Volksvertretung nicht alljährlich gestellt!

Die Erfüllung dieser Bedürfnisse ist teils schon gesetzlich geboten, teils entspricht sie dem unzweifelhaft kundgegebenen Willen des Volkes. Dazu aber gewährt der Haushalt der Einzelstaaten nicht mehr die erforderlichen Mittel, und kann sie selbst dann nicht gewähren, wenn die hoffentlich bald sich bessernden wirtschaftlichen Zustände auch eine Vermehrung der Einnahmen aus einigen der bisherigen Quellen herbeiführen sollte. Die Steuerreform muß zugleich reichlichere Quellen für Staatsausgaben schaffen; aber nur für notwendige, von der Mehrheit der Nation selbst gebilligte, ja geforderte Ausgaben.

Die Steuerreform setzt voraus, daß Regierung und Volksvertretung aufrichtig und wahr miteinander verfahren. In allen diesen Dingen ist die Verständigung leicht, wenn man den ernsten Willen hat, sich mit der Staatsregierung zu verständigen. Die Staatsregierung will weder auf dem politischen, noch auf dem Steuer- und Wirtschaftsgebiete die Reaktion. Sie will auf allen diesen Gebieten die vernünftige Entwickelung."

Sein zoll- und finanzpolitisches Programm, legte der Reichskanzler damals in einem Schreiben an den Bundesrat vom 15. Dezember 1878 dar, welches von letzterem gutgeheißen und der Zolltarifkommission als Richtschnur überwiesen wurde.

In dem Schreiben hieß es: „In erster Linie steht für mich das Interesse der finanziellen Reform: Verminderung der direkten Steuerlast durch Vermehrung der auf indirekten Abgaben beruhenden Einnahmen des Reichs. Je ergiebiger man das Zollsystem in finanzieller Hinsicht gestaltet, um so größer werden die Erleichterungen auf dem Gebiete der direkten Steuern sein können und sein müssen. Nicht in Vermehrung der für die Zwecke des Reichs und der Staaten notwendigen Lasten, sondern

in der Übertragung eines größeren Teils der unvermeidlichen Lasten auf die weniger drückenden, indirekten Steuern besteht das Wesen der Finanzreform, zu deren Verwirklichung auch die Zolltarif=Reform dienen soll. Um eine dieser Rücksicht entsprechende Grundlage für die Revision zu gewinnen, empfiehlt es sich, nicht bloß einzelne Artikel, welche sich dazu besonders eignen, mit höheren Zöllen zu belegen, sondern zu dem Prinzip der Zollpflichtigkeit aller über die Grenze eingehenden Gegenstände zurückzukehren. Von dieser allgemeinen Zollpflicht würden diejenigen für die Industrie unentbehrlichen Rohstoffe auszunehmen sein, welche in Deutschland gar nicht (wie z. B. Baumwolle) und nach Befinden auch die, welche nur in einer ungenügenden Quantität oder Qualität erzeugt werden können. Ich lasse dahingestellt, ob ein Zustand vollkommener gegenseitiger Freiheit des internationalen Verkehrs, wie ihn die Theorie des Freihandels als Ziel vor Augen hat, dem Interesse Deutschlands entsprechen würde. So lange aber die meisten Länder, auf welche wir mit unserem Verkehr angewiesen sind, sich mit Zollschranken umgeben, und die Tendenz zur Erhöhung derselben noch im Steigen begriffen ist, erscheint es mir gerechtfertigt und im wirtschaftlichen Interesse der Nation geboten, uns in der Befriedigung unserer finanziellen Bedürfnisse nicht durch die Besorgnis einschränken zu lassen, daß durch dieselben deutsche Produkte eine geringe Bevorzugung vor ausländischen erfahren."

Im weiteren wurde ausgeführt, daß ein die gesamte nationale Produktion begünstigendes Zollsystem den Vorzug vor Schutzzöllen für einzelne Industriezweige verdiene; daß bei Waren, welche das Inland selbst in genügender Menge produziert, der ausländische Konkurrent den Zoll zu tragen haben werde; daß bei den natürlichen Preisschwankungen vieler Warengattungen ein geringer Zoll gar nicht ins Gewicht falle; daß mit der Revision der Grenzzölle eine Revision der Eisenbahntarife Hand in Hand gehen müsse, und daß, wenn neue erfolgreiche Verhandlungen über Tarifverträge mit dem Ausland be-

gonnen werden sollen, vorher auf autonomem Wege ein Zollsystem geschaffen werden müsse, welches die gesamte inländische Produktion der ausländischen gegenüber in die möglichst günstige Lage bringe.

Der von der Zolltarif-Kommission unter Vorsitz des Abg. v. Varnbüler ausgearbeitete Gesetzentwurf erhielt im April 1879 die Genehmigung des Bundesrates und wurde unverzüglich im Reichstag eingebracht.

Der neue Zolltarif war in der Thronrede vom 12. Februar 1879 mit den Worten angekündigt: „Ich halte es für Meine Pflicht, dahin zu wirken, daß wenigstens der deutsche Markt der nationalen Produktion insoweit erhalten werde, als dies mit unseren Gesamtinteressen verträglich ist, und daß demgemäß unsere Zollgesetzgebung den bewährten Grundsätzen wieder näher trete, auf welchen die gedeihliche Wirksamkeit des Zollvereins fast ein halbes Jahrhundert beruht hat, und welche in unserer Handelspolitik seit dem Jahre 1869 in wesentlichen Teilen verlassen worden sind. Ich vermag nicht zu erkennen, daß tatsächliche Erfolge dieser Wendung unserer Zollpolitik zur Seite gestanden haben."

Seinen persönlichen Standpunkt über das Bedürfnis und die Ziele der geplanten Wirtschaftsreform legte Fürst Bismarck bei der ersten Beratung der Finanz- und Zollvorlagen in der Sitzung des Reichstages vom 2. Mai 1879 dar. Aus dieser Rede hat die „Post" mit Geschick die Grundgedanken herausgeschält und gedrängt zusammengestellt.[56])

Das genannte Blatt schreibt:

„Vier Grundgedanken waren es, welche gleich starken Pfeilern die Brücke trugen, auf der Fürst Bismarck zum Plan seiner Finanzreform und zur unaufhaltsamen Ausführung desselben gelangt war. Erstlich: die geringe Ausbildung der indirekten Steuern in Deutschland war nicht staatsökonomische Weisheit, sondern die Folge des Mangels einer politischen Verfassung.

---

[56]) cfr. „Die Post" vom 4. Mai 1879.

Der Schlüssel des indirekten Steuersystems lag bei einem Verband souveräner Regierungen, welche diesen Schlüssel für die Gesamtheit wenigstens nicht handhaben konnten. Wenn das Deutsche Reich den Schlüssel, der nunmehr in seiner Hand schließen kann, nicht gebraucht, sondern bei den Matrikularbeiträgen stehen bleibt, so besiegelt es seine Schwäche, seine Unwahrheit als politische Institution. Denn der mahnende Gläubiger der Einzelstaaten muß eines Tages sich in den bettelnden Kostgänger verwandeln, den man hinauswirft, und könnte man wirksame Institutionen auf den bloßen guten Willen bauen, so bliebe das Reich doch abhängig von dem Glück und Geschick der Finanzkunst in 26 verschiedenen Staaten. — Zweitens: das direkte Steuersystem, auf welches die Einzelstaaten, da sie die Quelle des indirekten nur in unvollkommenem Maße öffnen können, ihre Leistungen basieren müssen, ist erhöhter Leistungen nicht mehr fähig, weil die jetzigen bereits auf eine schädliche Höhe hinaufgeschraubt sind. Der Reichskanzler entwickelt hier die großartigen Konsequenzen seines Reformplanes für eine wohltätige Verteilung der Steuerlast, Konsequenzen, in die ihm, wie er andeutet, die Zustimmung seiner preußischen Kollegen bisher noch nicht ganz gefolgt ist. Er will nicht nur die ganze Grund- und Gebäudesteuer den Lokalverbänden überweisen, nicht nur die Klassensteuer vollständig beseitigen, sondern auch die Beamten von jeder Steuer auf ihren Gehalt befreien und, auf den Stufen der eigentlichen Einkommensteuer von 1000 bis zu 2000 Taler, und von über 2000 Taler, einen Unterschied machen zwischen fundiertem, d. h. auf vererbbarem Besitz beruhendem Einkommen, und nicht fundiertem, d. h. auf schwankendem Arbeitsverdienst beruhendem. Auf der ersteren Stufe soll das Einkommen aus der letzteren Quelle gänzlich frei bleiben, auf der zweiten Stufe soll es mit einem geringeren Satze besteuert werden. Über die unermeßliche Wohltätigkeit dieser Absicht kann kein Zweifel sein. Viele kluge Leute werden sie aber für unausführbar halten. Möchten sie die Lehre empfangen, daß der Maßstab des Könnens, den sie mit Recht an sich selbst legen, von ihnen mit Unrecht an

den Fürsten Bismarck gelegt wird! — Drittens: Die einseitige Anspannung des direkten Steuersystems hat zu einer höchst ungerechten Belastung und Überlastung des unbeweglichen Besitzes, des Grundbesitzes, geführt. Denn dem beweglichen Besitz kann man mit direkten Steuern nicht beikommen, es sei denn durch inquisitorische Maßregeln, die ebenso schädlich als vergeblich sein würden. So ist man dazu gelangt, den Grundbesitz in Form der Ertragssteuer, der Gebäudesteuer und der Einkommensteuer dreifach zu treffen. Den Grundbesitz treffen aber ebenso immer wieder die schweren und fortwährend steigenden Zuschläge zu den direkten Staatssteuern, welche die Gemeinden erheben. Es gibt eine national-ökonomische Theorie, welche das ganze Staatsbedürfnis durch Auflagen auf den Grundbesitz allein zu decken vorschlägt, indem sie behauptet, sie mache damit den Grundbesitz nur zum Einnehmer aus der Kasse des gesamten sozialen Körpers. Diese Theorie hat einen vollkommen verständlichen Sinn, so lange das Nahrungsbedürfnis des sozialen Körpers eines Staates auf den in demselben Staat gelegenen Grundbesitz notwendig angewiesen ist. Macht man aber den einheimischen Grundbesitz zum alleinigen oder zum überwiegenden Träger der Staatslast und gestattet alsdann dem ausländischen Grundbesitz eine unbelästigte Konkurrenz, so schickt man sich an, den einheimischen Grundbesitz und die einheimische Urproduktion gewaltsam zu zerstören. — Viertens: es bedarf das einheimische Gewerbe in Industrie und Landwirtschaft eines mäßigen direkten Schutzes. Der Grundsatz eines solchen Schutzes ist durchaus nicht neu; denn auf demselben beruht sogar noch unser jetziger Zolltarif. Es handelt sich also nur um die etwas folgerichtigere Durchführung eines Grundsatzes, der noch nicht einmal verlassen, aber allzusehr eingeschränkt worden ist. Der Fürst will die prinzipielle Frage zwischen Freihandel und Schutz nicht erörtern. Der als Weltregel allseitig durchgeführte Freihandel erscheint ihm vorläufig als schöne Utopie. Was er erblickt, ist, daß alle Staaten, mit Ausnahme Englands, welche in der Epoche der französischen Handelsverträge dem Freihandel entgegen zu streben schienen,

diese Bahn bereits wieder verlassen haben. Es ist unmöglich, den schwer leidenden Zustand der deutschen Volkswirtschaft nicht in Verbindung zu bringen mit dem immer einsamer gewordenen, relativ dem Freihandel am meisten genäherten Zustand der deutschen Zollpolitik. Der Fürst lehnt es ab, daß über die Ursache des wirtschaftlichen Leidens eine exakte Diagnose möglich sei, so wenig wie die Heilkunde nach Jahrtausenden auf ihrem Gebiet zu einer solchen Diagnose, was die letzten Ursachen der Krankheiten betrifft, gelangt ist. Die sozialen Körper sind organische Gebilde, wie die Körper der lebenden Individuen. Wenn aber ein Patient sieht, wie er zunehmend erkrankt, während andere bei einer entgegengesetzten Behandlung gedeihen oder, wenn sie ebenfalls leidend waren, sich erholen, so verlangt er, zu einer entgegengesetzten Behandlung überzugehen, auch wenn er von der Art der entgegengesetzten Methoden, ihre Wirkungen zu erzeugen, keine exakte Kenntnis erlangt hat. Die Art, wie der Fürst im letzten Teil seiner Ausführung die unsichere Basis aller wirtschaftspolitischen Methoden eingesteht, beruht auf seiner unbarmherzigen Wahrheitsliebe."

In die wirtschaftliche Frage spielte die politische der konstitutionellen Garantieen hinein. Nach einem von dem Abg. v. Bennigsen gestellten Antrag sollten die aus den Zöllen und der neuen Tabaksteuer fließenden Einnahmen zunächst zur Beseitigung der Matrikularbeiträge, bezw. zur Bestreitung der Reichsbedürfnisse verwendet, ein etwaiger Überschuß im Etat den einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung überwiesen werden. Für den Verzicht auf das in der Feststellung der Matrikularbeiträge enthaltene Maß von Steuerbewilligungsrecht aber wurde beantragt, die Höhe des Zollsatzes von Kaffee und die Höhe des Zollsatzes sowie der Abgabe von Salz für jedes Jahr im Reichshaushalt festzusetzen. Während das Zentrum, welches anfangs Vorschläge gemacht, die den konstitutionellen Garantieanträgen v. Bennigsen ziemlich nahe kamen, periodische Bewilligung einiger Artikel und Sicherung der Verwendung der Überschüsse zu Steuerentlastungen in den Einzelstaaten gefordert

hatte, wollte es später nur die Matrikularbeiträge erhalten wissen, und verlangte föderative Garantieen statt der konstitutionellen. Das war der viel berufene Antrag des Freiherrn v. Franckenstein: „derjenige Ertrag der Zölle und der Tabakssteuer, welcher eine gewisse Summe (130 Millionen) in einem Jahre übersteigt, ist den einzelnen Bundesstaaten, nach Maßgabe der Bevölkerung, zu überweisen." Bismarck verwarf den Bennigsenschen Antrag und erklärte sich mit der Franckensteinschen Klausel einverstanden. Es geschah dies am 9. Juli 1879 in einer Rede[57]), in welcher der Kanzler seine Stimmung gegen die Nationalliberalen „kühl bis ans Herz hinan" nannte und die Verbindung mit ihnen, für den Augenblick wenigstens, abbrach.

Fürst Bismarck führte zunächst aus, wie seine seit Jahren verfolgten Bestrebungen auf Verbesserung der deutschen Finanzen stets vergeblich gewesen seien, weil ihm von liberaler Seite niemals die Hand dazu geboten worden sei. Von der Fortschrittspartei und den ihr verwandten Elementen sei noch niemals ein positiver Vorschlag ausgegangen, sondern stets nur die Verneinung dessen, was die Regierung gewollt habe. Nach einem Rückblick auf seine Beziehungen zur liberalen Partei, welche in den letzten Jahren immer weniger zur Unterstützung der Regierung bereit gewesen sei, erklärte der Kanzler, daß er es für einen Verrat an der im Interesse des Vaterlandes unternommenen Sache angesehen hätte, unter solchen Umständen nicht den ihm von anderer Seite gemachten Vorschlag (den Franckensteinschen Antrag) näher zu prüfen, — dieser Vorschlag aber gewähre ihm die Abstellung der Übelstände, die er an den Matrikularbeiträgen gerügt habe. Das Reich werde danach eben nicht mehr ein lästiger Kostgänger, ein mahnender Gläubiger bei den Einzelstaaten, sondern in Wahrheit ihr freigebiger Versorger sein, — die Finanznot des Reiches und der Einzelstaaten schwinde damit, und die Reformen an direkten Steuern könnten, wenn auch noch nicht in vollem Maße durchgeführt, doch in Angriff ge-

---

[57]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" vom 16. Juli 1879.

nommen werden. Alle Behauptungen wegen Verletzung der Reichsverfassung wies der Kanzler entschieden zurück und forderte die Parteien auf, den zornigen Kampf der Fraktionen nicht so weit zu treiben, daß die Interessen des Reichs darunter leiden.

„Die Stellung zum Franckensteinschen Antrage", sagte er, „wird hier als Probestein behandelt in bezug auf die Reichstreue oder Nichtreichstreue. Die Behauptung, daß die Finanzhoheit des Reichs durch den Franckensteinschen Antrag verloren ginge, muß ich für eine gänzlich unbegründete und aus der Luft gegriffene halten. Die Finanzhoheit des Reiches ist in der Verfassung begründet, in verschiedenen Paragraphen. Keiner dieser Paragraphen erleidet durch die Annahme des Franckensteinschen Antrages auch nur die mindeste Änderung."

„Lieber wäre mir die ganze Sache allerdings ohne Matrikularumlagen, aber ich habe doch eben nicht die Wahl, die Dinge so zu machen, wie ich sie mir an die Wand malen kann. Wenn ich von der liberalen Seite ohne Unterstützung, ohne Anhalt, ohne bestimmte annehmbare Vorschläge bleibe, so muß ich den von anderer Seite kommenden Vorschlag prüfen, was gibt er denn? Nun er gibt mir in dem Sinne, wie ich die Matrikularumlagen bekämpft habe, recht. Ich habe gesagt, bisher sei das Reich ein lästiger Kostgänger bei den einzelnen Staaten, ein mahnender Gläubiger, während es der freigebige Versorger der einzelnen Staaten sein müßte, bei richtiger Benutzung der Quellen, zu welcher der Schlüssel durch die Verfassung in die Hände des Reichs gelegt, bisher aber nicht benutzt worden ist. Dieser „freigebige Versorger" wird das Reich durch die Annahme des Franckensteinschen Antrages, der sich von dem früher in der Kommission vorgelegten Bennigsen'schen bezüglich der Versorgung der Staaten nur dadurch unterscheidet, daß man den einzelnen Staaten ein höheres Maß der Selbstbestimmung in der Verwendung dessen, was ihnen zugestanden wird, beläßt. Das Reich ist nicht mehr ein *lästiger* Kostgänger, sondern ein Kostgänger, der ein gutes Kostgeld bezahlt und darüber hinaus sich freigebig erweist. Es ist ein Kostgänger wie ein König, der bei einem

Privatmann wohnt, und das Reich steht in voller Berechtigung seiner Finanznot da, wenn es sich der Pflicht unterzieht, durch Flüssigmachung der Quellen, die unter seinem Verschluß liegen, der Finanznot der einzelnen Staaten aufzuhelfen. Das System der bisherigen Matrikularbeiträge hatte das Ergebnis, daß das Reich die Einzelstaaten durch Versagung der Zuschüsse, die aus den indirekten Steuerquellen kommen könnten, aushungerte und dabei doch in jedem Jahre als mahnender Gläubiger die Matrikularumlagen verlangte. Durch die heute in Aussicht genommene Reichshilfe aber schwindet die Finanznot der Staaten und des Reiches, die ja die einleitende Begründung meines ganzen Vorgehens in dieser Frage gebildet hat; die Finanznot wird zum Teil gehoben, und wenn auch nicht in dem Maße, daß alle die Reformen an den direkten Steuern, die Erleichterung der notleidenden Gemeinden sofort ausgeführt werden können, die mir vorschweben, so doch so, daß, wie ich glaube und hoffe, ein erheblicher Teil dieses Reformwerks schon bald in Angriff genommen werden kann.

Wie nun dadurch die Finanzkraft des Reiches geschädigt werden sollte, dafür suche ich vergeblich nach irgend einem Verfassungsparagraphen.

Von seiten der Regierungen kann ich ganz bestimmt versichern, daß sie sich durch die meines Erachtens unzutreffenden Angriffe von dem Wege, den sie betreten haben und über den sie sich am vergangenen Sonntag vorläufig verständigt haben, nicht werden irre machen lassen, und ich für meinen Teil werde den Weg, den ich im Interesse des Vaterlandes für den rechten erkenne, unbedingt bis ans Ende gehen, unbeirrt; — mag ich Haß oder Liebe dafür ernten, das ist mir gleichgiltig.“ —

Die nationalliberale Presse sagte:

„Was stets als hauptsächlichstes Ziel der Reichssteuerreform hingestellt worden ist, wurde damit in sein gerades Gegenteil verwandelt. Die Matrikularbeiträge, die bisher nur als ein Provisorium und als Notbehelf dastanden, wurden zu einer dauernden, normalen, gesetzlichen Einrichtung gemacht. Wenige

Wochen vorher noch hatte der Reichskanzler bemerkt: „Das erste Motiv, welches mich nötigt, für die Reform einzutreten, ist das Bedürfnis der finanziellen Selbständigkeit des Reiches. Es ist für das Reich unerwünscht, ein lästiger Kostgänger bei den Einzelstaaten zu sein, ein mahnender Gläubiger, während es der freigebige Versorger der Einzelstaaten sein könnte. Die Konsolidation des Reiches, der wir ja alle zustreben, wird gefördert, wenn die Matrikularbeiträge durch Reichssteuern ersetzt werden." Und nun sollte der Zustand, dessen Abschaffung das nächste Ziel der Steuerreform gewesen, verewigt werden. Das wäre unstreitig eine Verkümmerung und Einschränkung der Reichsgewalt auf finanzpolitischem Gebiet, eine Verschiebung der Verhältnisse zwischen Reich und Einzelstaaten, wie sie den Absichten der Schöpfer der Reichsverfassung ganz fern gelegen, ein Widerspruch gegen die klare und unzweifelhafte Verfassungsbestimmung, daß der Ertrag der Zölle in die Reichskasse fließt, und zugleich eine Schmälerung des Einflusses des Reichstages auf die zweckentsprechende Verwendung der großen neuen Bewilligungen."

Historisch sei hier bemerkt, daß der Zolltarif nebst dem Tarifgesetz am 10. Juli 1879 mit 217 gegen 117 Stimmen angenommen wurde.

Nachdem hiermit die Aufgabe der Session erfüllt war, verlas der Reichskanzler Fürst Bismarck eine Allerhöchste Botschaft, durch welche er beauftragt worden, den Reichstag im Namen der verbündeten Regierungen zu schließen, und fügte hinzu:

„Erlauben Sie mir, daß ich am Schlusse der Beratungen dem Dank der verbündeten Regierungen dafür Ausdruck gebe, daß Sie einem großen und wesentlichen Teil der von uns gebrachten Vorlagen Ihre Genehmigung erteilt und zur Herbeiführung der Genehmigung die Diskussion bis hierher durchgeführt haben. Erlauben Sie mir, daran die Hoffnung zu knüpfen, daß die Meinungsverschiedenheiten, welche in dieser Diskussion zu Tage getreten sind, keine

dauernden sein werden, daß die Arbeiten der Zukunft, die uns im Beginn des nächsten Jahres bevorstehen, uns bereit finden werden, mit vereinten Kräften weiter zu arbeiten.“ —

Ein im Jahre 1881, wo die Frage der direkten und indirekten Besteuerung besonders lebhaft erörtert wurde, aufgestellter amtlicher Vergleich der Besteuerung Deutschlands mit dem Auslande ergab das folgende Resultat:

Auf den Kopf der Bevölkerung stellt sich der Ertrag der Zölle und Verbrauchssteuern in Deutschland, welcher im Jahre 1875 auf 7,15 Mark zu beziffern war, jetzt auf 9,20 Mark. Zu diesem Ergebnis hat namentlich auch die Steuererhöhung für Bier und Branntwein in Bayern und Baden beigetragen. Wenn man auch annehmen will, daß durch den Eintritt der vollen finanziellen Wirkungen der Zoll- und Steuergesetzgebung von 1879 jener Kopfbetrag sich auf 10 Mark heben wird, so würde derselbe noch übertroffen werden: von Oesterreich um 32, von Italien um 35, von Rußland um 42, von Großbritannien um 171, von den Vereinigten Staaten von Amerika um 184, von Frankreich endlich um 201 Prozent.

Wie hiernach die Gesamtheit der indirekten Steuern in Deutschland erheblich geringere Erträge als in andern Ländern liefert, so tritt die gleiche Erscheinung teilweise in noch höherem Maße bei einzelnen Verbrauchsgegenständen hervor, welche unbestritten als vorzugsweise geeignete Steuerobjekte anzusehen sind. Hierzu gehören zunächst die Getränkesteuern. An indirekten Abgaben von Wein und Most, Branntwein sowie Bier zusammengenommen werden für die Staatskasse erhoben im deutschen Zollgebiet, ausschließlich Bayern, Württemberg, Baden und Elsaß-Lothringen, auf den Kopf der Bevölkerung 2,27 Mark, in den Vereinigten Staaten von Amerika 6,42 Mark, in Frankreich 7,54 Mark, in Rußland 7,80 Mark, in Großbritannien und Irland 16,00 Mark.

Das Aufkommen aus den durch das Gesetz vom 16. Juli 1879 für das deutsche Zollgebiet festgestellten Abgaben vom

Tabak wird nach Eintritt des endgültigen Steuersatzes, also frühestens vom Etatsjahre 1883/84 ab, höchstens 1 Mark auf den Kopf der Bevölkerung betragen. Dagegen fällt auf den Kopf der Bevölkerung an Tabaksteuer in Italien 2,53 Mark, in Österreich 3,41 Mark, in den Vereinigten Staaten von Amerika 4,36 Mark, in Großbritannien und Irland 4,86 Mark, in Frankreich 5,68 Mark.

Aus vorstehender Darstellung ergibt sich, daß Deutschland in der Ausbildung der indirekten Besteuerung weit zurückgeblieben ist hinter den übrigen Großstaaten. —

Im Januar 1884 bemerkte im Abgeordnetenhause der Finanzminister v. Scholz bei Vorlegung neuer Steuergesetzentwürfe beiläufig, die Regierung wolle im Reiche die Matrikularbeiträge abschaffen. Die „Nat.-Ztg." schrieb dazu[58]: „Bekanntlich sind dieselben tatsächlich insofern augenblicklich abgeschafft, als gegenwärtig die Überschüsse, welche aus den Reichseinnahmen den Einzelstaaten ausgezahlt werden, größer sind als die formell von ihnen noch zur Erhebung gelangenden Matrikularbeiträge. Aber die formelle Beibehaltung derselben war bekanntlich der Zweck der sogenannten Frankensteinschen Klausel, welche nach der Auffassung des Zentrums den föderativen Charakter des Reiches wahren sollte und welche daher die — äußere — Bedingung seiner Zustimmung zum Zolltarif von 1879 war. Unter diesen Umständen ist es allerdings begreiflich, daß das Zentrum bei der erwähnten Erklärung des Herrn v. Scholz hoch aufhorchte und daß Herr Windthorst konstatierte, dieselbe werde eventuell „von der kolossalsten Bedeutung für das Schicksal dieser Vorlage sein." Der Finanzminister machte einige beschönigende Bemerkungen, nahm aber die Ankündigung, daß die Regierung „die Matrikularbeiträge abschaffen" wollte, nicht zurück; nur ob es bald oder erst später geschehen soll, blieb unklar. Nun ist es selbstverständlich, daß es bei formeller Abschaffung der Matrikularbeiträge auch keine Frankensteinsche Klausel mehr geben kann."

---

[58]) cfr. „Nat.-Ztg." vom 15. Januar 1884.

Das Zurückbleiben der Einnahmen hinter den wachsenden Bedürfnissen des Reiches äußerte sich seitdem in einer fortschreitenden Steigerung der Matrikularbeiträge. Neue Steuern hatte der Reichstag 1881 abgelehnt, das Tabaksmonopol 1882. Das Streben der Finanzpolitik des Reichskanzlers, durch stärkere Ausnutzung der indirekten Steuerquellen des Reiches nicht nur dieses von der Unterstützung der Einzelstaaten frei zu machen, sondern aus dem Überfluß noch große Summen an die Bundesstaaten zur Erleichterung ihrer staatlichen und kommunalen Lasten abzuführen, kam seiner Verwirklichung nicht näher. Auch die gesteigerten Erträge durch Erhöhung der Zölle[59]), die zum großen Teile in die Kassen der Einzelstaaten flossen und in Preußen wieder zu kommunalen Erleichterungen verwendet werden mußten[60]), vermochten die Bedürfnisse des Reiches nicht zu befriedigen. Die Versuche, diesem Ziele auf dem Wege einer stärkeren Ausnützung des Branntweins näher zu kommen, scheiterte 1886, während das Börsensteuergesetz vom 1. Juni 1886 keine genügende Wirkung erzielte, um gegenüber den umfassenden Bedürfnissen des Reiches nach neuen Einnahmen entscheidend ins Gewicht zu fallen.

Erst der neue Reichstag von 1887 brachte durch ein günstigeres Verhältnis der Parteien Abhilfe. Bismarck überließ die Befürwortung der neuen Steuergesetze (Branntwein und Zucker) dem Herrn v. Scholz. Die von der Fortschrittspartei vorgeschlagene Einführung einer Reichseinkommensteuer wurde abgelehnt.

Die Gedanken Bismarcks über eine solche Steuer traten aus einem Artikel hervor, den die „Hamb. Nachr." 1893 brachten, als die Regierung einen Gesetzentwurf einbrachte, der das Verhältnis der Matrikularbeiträge und Überweisungen regeln sollte. Es heißt daselbst: „Da die Notwendigkeit der Beschaffung neuer Reichseinnahmen nicht bestritten werden kann, so

[59]) Gesetz vom 22. Mai 1885.
[60]) Lex Huene vom 14. Mai 1885.

ist es begreiflich, daß diejenigen, welche an den von den verbündeten Regierungen ins Auge gefaßten Steuerprojekten keinen Gefallen finden, die andererseits aber auch nicht die Verantwortung für eine Neubelastung der Einzelstaaten im Wege der Matrikularleistungen übernehmen mögen, ihrerseits anderweitige Vorschläge zur Aufbringung der erforderlichen Mittel machen. Daß die Aufgabe dadurch vereinfacht werde, wird man nicht sagen können; und da dieselbe an sich schon verwickelt genug ist, so dürfte es angebracht sein, sich mit aussichtslosen Vorschlägen, die aber mehr oder weniger Verwirrung anzurichten geeignet sind, auseinanderzusetzen. Dahin gehört in erster Linie der jetzt vielfach wieder auftauchende Gedanke einer Reichseinkommensteuer. Gewiß würde für die Reichsfinanzwirtschaft die Einführung einer Einkommensteuer ein Gewinn sein; mit ihr wäre auch, wenn man sie quotisierte, der bewegliche Faktor in den Einnahmen gegeben, dessen Herstellung bei einer durchgreifenden Finanzreform einige Schwierigkeiten bereitet. . . Allein, die Reichseinkommensteuer würde, wie dies seitens Bayerns in der dortigen Abgeordnetenkammer vor kurzem offen erklärt worden ist, bei vielen Bundesstaaten auf den stärksten Widerstand stoßen. Zunächst sind es Gründe der partikularen Selbständigkeit, welche den letzteren prinzipielle Abneigung gegen die Einführung dieser Steuer im Reiche einflößen; denn es ist klar, daß dieselbe ohne eine tiefgreifende Einmischung der Verwaltung des Reiches in diejenigen der Einzelstaaten nicht durchführbar wäre. Selbst wenn man die Veranlagung und Erhebung der Steuer den Einzelstaaten überlassen wollte, so würde das Reich zum mindesten die Ausübung einer sehr eindringenden und umfassenden Aufsicht beanspruchen müssen. Sodann würde die Disharmonie zwischen der Steuergesetzgebung des Reiches und derjenigen der Einzelstaaten zu großen Unzuträglichkeiten führen, wenigstens in den Staaten, welche eine Einkommensteuer besitzen, und ganz besonders in denen, in welchen, wie z. B. in Baden, neben einer Personaleinkommensteuer noch Realertragsteuern bestehen. Zwei verschiedene Einkommensteuerkataster neben einander zu haben, würde auf die

Dauer unmöglich sein. Es würde also den Einzelstaaten nur übrig bleiben, ihre Einkommensteuergesetzgebung derjenigen des Reiches durchaus gleichzustellen, was vielfach zu einer vollständigen Umwälzung von Verhältnissen führen würde, mit denen man zufrieden war und dem weitverbreiteten Widerstreben gegen die „unitarische Reichsschablone" neue Nahrung geben müßte.

Zu den Gründen gegen die Einrichtung einer Reichseinkommensteuer als solche kommt die Erwägung, daß die direkte Besteuerung des Einkommens in den Einzelstaaten, voran in Preußen, bereits bis zu einer sehr beträchtlichen Höhe angespannt ist. Wir überflügeln darin alle anderen großen Kulturstaaten, während wir in dem Ausbau des indirekten Steuersystems hinter denselben noch immer weit zurückbleiben. Diese Tatsache weist nachdrücklich darauf hin, daß, wenn wir in Deutschland große neue Einnahmen zu beschaffen haben, wir dieselben auf dem Gebiete der indirekten Steuern suchen müssen. Fester als in irgend einem anderen Lande ist freilich in Deutschland die alte doktrinäre Anschauung von der „Ungerechtigkeit" der indirekten Steuern gewurzelt, weil dieselben den mehr und den weniger Bemittelten in gleichem Maße belasten. In der Praxis trifft diese Anschauung keineswegs überall zu; aber wenn ihr auch eine gewisse allgemeine Berechtigung nicht bestritten werden könnte, so dürfte in diesem Zusammenhange wohl an die parallel gehende Natur des Reichswahlrechts erinnert werden, welches Bemittelte und Unbemittelte, obere und untere Schichten, ebenfalls vollkommen gleich behandelt. „Gleiche Rechte, gleiche Pflichten", — diesem Grundsatze gemäß, sollten sich am wenigsten diejenigen über die Ungerechtigkeit des Reichssteuergesetzes beklagen, welche die Gleichheit der Rechte so entschieden nicht nur gegen jede wirkliche Antastung, sondern selbst jede Anzweiflung ihrer Notwendigkeit verteidigen.

Eignen sich unter diesem Gesichtspunkte für das Reich ganz besonders die indirekten Steuern, so sind auch die hauptsächlichsten unter ihnen, die großen Verbrauchssteuern, ihrer Natur nach in dem Gesamtgebiete des Reiches leichter und zweckmäßiger

durchzuführen, als in den Einzelstaaten. Es ist also keine Willkür, wenn das Reich tatsächlich auf das indirekte, der Einzelstaat auf das direkte Steuersystem gestellt worden ist. Dies in einer mehr als zwanzigjährigen Entwickelung eingelebte Verhältnis jetzt durch die Einführung einer Reichseinkommensteuer durchbrechen zu wollen, würde nach den dargelegten Gründen aussichtslos sein; vielmehr bliebe zu erwägen, ob der zwischen dem Reich und den Einzelstaaten tatsächlich bestehenden Verteilung der Besteuerungsarten bei der bevorstehenden Reform nicht auch ein gesetzlicher Ausdruck zu geben wäre."

Das allgemeine Wahlrecht.

In der Zirkulardepesche vom 24. März 1866 an den bayerischen Gesandten, Prinzen Reuß, schrieb Bismarck:

„Direkte Wahlen und allgemeines Stimmrecht halte ich für größere Bürgschaften einer konservativen Haltung als irgend ein künstliches, auf Erzielung gemachter Majoritäten berechnetes Wahlgesetz. Nach unseren Erfahrungen sind die Massen ehrlicher bei der Erhaltung staatlicher Ordnung interessiert als die Führer derjenigen Klassen, die man durch die Einführung irgend eines Zensus in der aktiven Wahlberechtigung privilegieren möchte."

„Ich darf es wohl als eine auf langer Erfahrung begründete Überzeugung aussprechen" (schrieb Bismarck weiter, am 19. April 1866, an den Grafen Bernsdorff nach London), „daß das künstliche System indirekter und Klassenwahlen ein viel gefährlicheres ist, indem es die Berührung der höchsten Gewalt mit den gesunden Elementen, die den Kern und die Masse des Volkes bilden, verhindert. In einem Lande mit monarchischen Traditionen und loyaler Gesinnung wird das allgemeine Stimmrecht, indem es die Einflüsse der liberalen Bourgeoisieklassen beseitigt, auch zu monarchischen Wahlen führen, ebenso wie in Ländern, wo die Massen revolutionär fühlen, zu anarchischen. In Preußen aber sind $^{9}/_{10}$ des Volks dem Könige treu und nur durch künstlichen Mechanismus der Wahl um ihren Ausdruck gebracht. Die Träger der Revolution sind die Wahlmännerkollegien, die der Umsturzpartei ein über das Land verbreitetes und leicht zu handhabendes Netz gewähren, wie dies 1789 die

Pariser Elekteurs gezeigt haben. Ich stehe nicht an, indirekte Wahlen für eins der wesentlichen Hilfsmittel der Revolution zu erklären, und ich glaube, in diesen Dingen praktisch einige Erfahrungen gesammelt zu haben." [61])

Sehr ausführlich legt Bismarck in seiner Rede vom 28. März 1867 seine Anschauungen über das allgemeine Wahlrecht dar. Dieselbe mag hier wörtlich folgen:

„Das allgemeine Wahlrecht ist uns gewissermaßen als ein Erbteil der Entwickelung der deutschen Einheitsbestrebungen überkommen. Wir haben es in der Reichsverfassung gehabt, wie sie in Frankfurt entworfen wurde, wir haben es im Jahre 1863 den damaligen Bestrebungen Österreichs in Frankfurt entgegengesetzt, und ich kann nur sagen: ich kenne wenigstens kein besseres Wahlgesetz! Es hat ja gewiß eine große Anzahl von Mängeln, die machen, daß auch dieses Wahlgesetz die wirklich besonnene und berechtigte Meinung eines Volkes nicht vollständig photographiert und en miniature wiedergibt, und die verbündeten Regierungen hängen an diesem Wahlgesetz nicht in dem Maße, daß sie nicht jedes andere acceptieren sollten, dessen Vorzüge vor diesem ihnen nachgewiesen werden. Bisher ist diesem kein einziges gegenüber gestellt worden. Ich habe nicht einmal kursorisch im Laufe der Rede ein anderes Wahlgesetz diesem gegenüber rühmen hören; ich will damit nur motivieren, daß „verbündete Regierungen," die gewissermaßen eine republikanische Spitze, die in dem Worte „verbündete Regierungen" liegt, bilden, keineswegs ein tief angelegtes Komplott gegen die Freiheit der Bourgeoisie in Verbindung mit den Massen zur Errichtung eines cäsarischen Regiments beabsichtigt haben können. Wir haben einfach genommen, was vorlag und wovon wir glaubten, daß es am leichtesten annehmbar sein würde, und weitere Hintergedanken nicht dabei gehabt.

Was wollen denn die Herren, die das anfechten, und zwar mit der Beschleunigung, deren wir bedürfen, an dessen Stelle

---

[61]) cfr. v. Sybel, Begründung des Deutschen Reiches, IV.

14*

setzen? Etwa das preußische Dreiklassensystem? Ja, wer dessen Wirkung und die Konstellationen, die es im Lande schafft, etwas in der Nähe beobachtet hat, muß sagen, ein widersinnigeres, elenderes Wahlgesetz ist nicht in irgend einem Staate ausgedacht worden; ein Wahlgesetz, welches alles Zusammengehörige auseinanderreißt und Leute zusammenwürfelt, die nichts miteinander zu tun haben; in jeder Kommune mit anderem Maße mißt; Leute, die in irgend einer Gemeinde weit über die erste Klasse hinausreichen und diese allein ausfüllen würden, in einer benachbarten Kommune in die dritte Klasse wirft; in Gemeinden, wo beispielsweise drei Besitzer, jeder ungefähr 200 Taler Steuer bezahlen, deren zwei in die erste Klasse und den dritten, der sieben Silbergroschen weniger bezahlt, in die zweite verweist, wo seine Mitwähler mit fünf Taler Steuern anfangen. Und von den bäuerlichen Besitzern mit fünf Taler Steuern kommt wieder eine gewisse Anzahl zur zweiten Klasse; plötzlich zwischen Hans mit vier Taler sieben Silbergroschen und Kunz mit vier Taler sechs Silbergroschen reißt die Reihe ab, und die anderen werden mit dem Proletariat zusammengeworfen. Wenn der Erfinder dieses Wahlgesetzes sich die praktische Wirkung desselben vergegenwärtigt hätte, hätte er es nie gemacht! Eine ähnliche Willkürlichkeit, und zugleich eine Härte liegt in jedem Census, eine Härte, die da am fühlbarsten wird, wo dieser Census abreißt, wo die Ausschließung anfängt. Wir können es dem Ausgeschlossenen gegenüber doch wirklich schwer motivieren, daß er deshalb, weil er nicht dieselbe Steuerquote wie sein Nachbar zahlt — und er würde sie gern bezahlen, denn sie bedingt ein größeres Vermögen, das hat er aber nicht — er gerade Helot und politisch tot in diesem Staatswesen sein solle. Diese Argumentation findet überall an jeder Stelle Anwendung, wo eben die Reihe derer, die politisch berechtigt bleiben sollen, abgebrochen wird.

Auf ständische Wahlrechte zurückzugreifen, hat noch niemand vorgeschlagen, und ich erwähne sie nur, um die Richtigkeit einer vorhin hier ausgesprochenen Meinung zu bestätigen, daß im ganzen jedes Wahlgesetz unter denselben äußeren

Umständen und Einflüssen ziemlich gleiche Resultate gibt. Ich glaube, wenn wir heute auf der Basis des vereinigten Landtages wählten, würden wir ungefähr dieselbe Vertretung haben, und die Gesamtbestände der Vertretungen Deutschlands haben seit meiner parlamentarischen Laufbahn, seit 1847, nicht gewechselt; ich habe immer dieselben alten, zum Teil lieben, zum Teil kampfbereiten Gesichter mir gegenüber gesehen. Ich halte die Frage für offen, bis mir jemand überzeugend dartut, daß ein anderes Wahlgesetz besser ist und freier von Mängeln, als das im Entwurf vorgelegte und im Besitze besonderer Vorzüge, die dieses nicht hat. Die Frage ist diskutierbar; aber ich glaube, wenn wir uns in ihre Diskussion vertieften, würden wir die ganzen Bibliotheken, die über diese Frage im Laufe der letzten 30 Jahre geschrieben worden sind, hier durchdiskutieren, und würden uns doch schwer einigen. Ein Vorwurf ist dem Wahlgesetz aus dem Hause deshalb gemacht, weil es direkte Wahlen und nicht indirekte vorschreibt. Meiner Überzeugung nach bilden aber die indirekten Wahlen an sich eine Fälschung der Wahlen, der Meinung der Nation. Es läßt sich das schon aus einem einfachen Rechenexempel, welches ich schon vor 20 Jahren aufgestellt habe, und hier wiederhole, darlegen: Wenn man annimmt, daß die Majorität in jeder Stufe der Wahl nur eins über die Hälfte zu sein braucht, so repräsentiert der Wahlmann schon nur einen Urwähler mehr als die Hälfte; der Abgeordnete repräsentiert nun einen Mann über die Hälfte der Wahlmänner, deren Gesamtheit ja schon nur etwas über die Hälfte der Urwähler repräsentiert, der Abgeordnete, wenn nicht sehr große Majoritäten überall tätig gewesen sind, ich nehme den schlimmsten Fall an, mit sehr kleiner, repräsentiert mit mathematischer Sicherheit bei den indirekten Wahlen nur etwas über ein Viertel der Urwähler, und die Majorität der Abgeordneten in dem Falle nur etwas über ein Achtel des Ganzen.

Dann habe ich stets in dem Gesamtgefühl des Volks noch mehr Intelligenz, als in dem Nachdenken des Wahlmannes bei dem Aussuchen des zu Erwählenden gefunden, und ich appelliere

an die ziemlich allgemeine Erscheinung, — ich weiß nicht, ob die Herren meine Wahrnehmungen alle teilen; aber ich habe den Eindruck, daß wir bei dem direkten Wahlrechte bedeutendere Kapazitäten in das Haus bringen, als bei dem indirekten. Um gewählt zu werden bei dem direkten Wahlrechte, muß man in weiteren Kreisen ein bedeutenderes Ansehen haben, weil das Gewicht der lokalen Gevatterschaft bei den Wahlen nicht so zur Hebung kommt in den ausgedehnten Kreisen, auf die es bei direkter Wahl ankommt. Ich hoffe, das hohe Haus wird für die indirekte Schmeichelei, die ich hierdurch ausdrücke, empfänglich sein."

Ähnlich wie für das Klebegesetz wird dem Fürsten Bismarck auch für das allgemeine geheime Wahlrecht die Verantwortlichkeit allein in die Schuhe geschoben[62]). Nun hat der Fürst allerdings das allgemeine Wahlrecht beantragt, aber nicht das geheime, sondern das Geheimnis ist das Ergebnis der Reichstagsbeschlüsse, die sich an das Amendement Fries knüpften bei der Revision der Verfassung und bildete einen Zusatz zu der Regierungsvorlage, der damals von der ganzen liberalen Seite, auch von der nationalliberalen, und auch von solchen Abgeordneten verlangt wurde, deren Unterstützung für die nationale Politik der Regierung notwendig war.

Zum Beweise zitieren wir aus den damaligen amtlichen Sitzungsberichten das Folgende:

Der Antrag Fries lautete:

„Der Reichstag wolle beschließen: in Art. 21 hinter die Worte „direkten Wahlen" einzuschalten: mit geheimer Abstimmung. Fries (als Antragsteller). Unterstützt durch: Baumbach, von Bennigsen, Braun (Hersfeld), Buderus, de Chapeaurouge, Dannenberg, Delius, Graf zu Dohna, Dr. Ellissen, Forkel, Görtz, Grumbrecht, von Hennig, Hernig, Hinrichs, Hoffmann, Dr. Jaeger, Knapp, Dr. König, Köppe, Lasker, von Leipziger, Dr. Lette, Dr. Meyer (Thorn), Michaelis, Müller, Dr. Prosch, von Puttkamer

[62]) cfr. „Hamb. Nachr." vom 23. April 1895.

(Fraustadt), von Puttkamer (Sorau), Reichenheim, Römer, Dr. Rückert, Sloman, von Spankeren, von Thünen, von Unruh, Baron von Vaerst, Wachenhusen, Wachler, Wagner (Altenburg), Weber, J. Wiggers (Rostock), Wesselinck, Wulff.

Präsident: Ich komme zu dem Antrag Fries.

Diejenigen Herren, welche für den Fall der Annahme des Art. 21 der Regierungsvorlage nach dem Antrage des Abgeordneten Fries hinter den Worten „direkten Wahlen“ in Zeile 1 einschalten wollen: „mit geheimer Abstimmung“ bitte ich, sich zu erheben. Geschieht. Dies ist die Majorität des Hauses.

Ich bringe nun den Art. 21 mit dem eben angenommenen Amendement zur Abstimmung.

Der erste Satz lautet:

Der Reichstag geht aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung hervor, welche bis zum Erlaß eines Reichswahlgesetzes nach Maßgabe des Gesetzes zu erfolgen haben, auf Grund dessen der erste Reichstag des Norddeutschen Bundes gewählt worden ist.

Diejenigen Herren, die der eben verlesenen Fassung des ersten Punktes in Art. 21 zustimmen wollen, bitte ich, sich zu erheben. (Geschieht.) Er ist mit großer Majorität angenommen.“

Die Verheimlichung der Abstimmung bildete also ursprünglich keinen Bestandteil des Regierungsentwurfs; aber ihre Ablehnung von seiten der verbündeten Regierungen würde damals die ganze Vorlage gefährdet haben.

„Wenn man die Opportunität der Einführung des jetzigen Reichswahlgesetzes kritisiert[63]) so sollte man sich doch vor allen Dingen die Lage vergegenwärtigen, in der wir uns zu jener Zeit befanden[64]). Die damalige Situation war so, daß wir kein Hilfsmittel, welches die Umstände bieten konnten, von Hause aus abschneiden und vernachlässigen durften. Es wäre leichtfertig gewesen, unsere Aufgabe auch nur theoretisch zu erschweren, weil man nicht

[63]) cfr. „Hamb. Nachr.“ vom September 1894.

[64]) Gemeint ist die Zeit im Juni 1866, unmittelbar vor dem Kriege mit Österreich.

wissen konnte, ob theoretische Fragen nicht bei dem unsicheren Verlaufe des Krieges von praktischem Gewicht werden konnten. Die Annahme des Frankfurter Wahlgesetzes im Jahre 1866 war aber ein Kampfmittel rebus sic stantibus; der Verzicht auf einen Teil und auf einen so wesentlichen des Frankfurter Programms, welches damals noch die Unterlage für die deutsche Nationalbewegung bildete, konnte als neue Verdächtigung der nationalen Gesinnungen Preußens ausgebeutet werden. Und wenn der Krieg nicht so günstig verlief, wie es der Fall war, so lag in der Entfesselung nationaler Begeisterung des deutschen Volkes ein gegebenes Stadium der weiteren Entwickelung. Noch gegenüber den französischen Zumutungen und Kriegsdrohungen in den Jahren 1866/67 war eins der Argumente von Gewicht, die Graf Bismarck dem französischen Botschafter im Interesse des Friedens entgegenhielt, in die Worte gefaßt: Qu'une guerre nationale entre les deux nations pourrait facilement dégénérer en guerre à coups de révolution. Es war von Wichtigkeit, auch in Frankreich den Glauben nicht zu beeinträchtigen, daß ein deutsches Kriegsprogramm ein rein nationales sein würde. Selbst bei den Entschließungen der süddeutschen Regierungen, bei denen das entscheidende Gewicht durch die nationale Gesinnung des Königs Ludwig von Bayern gegeben wurde, konnte die Frage nationaler Erhebungen nicht ohne Beachtung bleiben, geradeso wie die Symptome ungarischer nationaler Bewegungen während des Krieges von 1866 nicht ohne Bedeutung für das Wiener Kabinet bleiben konnten.

In der damaligen Situation schien es bedenklich, von den deutschen nationalen Forderungen, so wie sie sich im Frankfurter Parlament gestaltet hatten, weiter als notwendig abzugehen und namentlich die Beteiligung der deutschen Nation an ihren Wahlen in dem Moment, wo eine entscheidende Erklärung notwendig war, irgendwie zu verkürzen oder herunter zu handeln. Außerdem war damals die Annahme berechtigt, daß die monarchische Gesinnung und dynastische Anhänglichkeit in den breitesten Schichten der Bevölkerung weniger angekränkelt war, als in denjenigen, welche in den Parlamenten von Frankfurt bis

zu dem preußischen Konflikte das Wort geführt hatten. Bei Annahme des Frankfurter Programms von 1849 war der Gedanke maßgebend, daß vor Allem zunächst die deutsche Einigkeit und ihre europäische Anerkennung sicher zu stellen sei, und daß die Steine, die für den hastigen Bau des Reiches vorhanden waren, auf ihre Haltbarkeit einstweilen so genau nicht zu prüfen wären, indem die deutsche Nation intelligent und selbstbewußt genug ist, um sich, sobald sie vom Ausland ungestört sich organisieren kann, nach ihrem Ermessen einzurichten. Es war die Ansicht maßgebend, welche sich in dem oft zitierten Vergleiche aussprach: „Setzen wir Deutschland nur in den Sattel, reiten wird es schon können!" Es bestand die Überzeugung, daß ein Volk, wie das deutsche, wenn es zu der Erkenntnis gelangt, daß bei der ersten Gründung des deutschen Reiches ihm nicht passende Einrichtungen mit übernommen seien, klug und besonnen genug sein werde, sie nach eigenem Ermessen zu verbessern."

Über die früheren Motive und die spätere Modifikation seiner Ansicht bezüglich des Wahlrechtes äußert sich Fürst Bismarck in den „Gedanken und Erinnerungen":[65])

„Im Hinblick auf die Notwendigkeit, im Kampfe gegen eine Übermacht des Auslandes im äußersten Notfall auch zu revolutionären Mitteln greifen zu können, hatte ich auch kein Bedenken getragen, die damals stärkste der freiheitlichen Künste, das allgemeine Wahlrecht, schon durch die Zirkulardepesche vom 10. Juni 1866 mit in die Pfanne zu werfen, um das monarchische Ausland abzuschrecken von Versuchen, die Finger in unsere nationale omelette zu stecken. Ich habe nie gezweifelt, daß das deutsche Volk, sobald es einsieht, daß das bestehende Wahlrecht eine schädliche Institution sei, stark und klug genug sein werde, sich davon frei zu machen. Kann es das nicht, so ist meine Redensart, daß es reiten könne, wenn es erst im Sattel säße, ein Irrtum gewesen.

---

[65]) cfr. Gedanken und Erinnerungen II, pag. 58—60 bei J. G. Cotta, Stuttgart 1898.

Die Annahme des allgemeinen Wahlrechts war eine Waffe im Kampfe gegen Österreich und weiteres Ausland, im Kampfe für die deutsche Einheit, zugleich eine Drohung mit letzten Mitteln im Kampfe gegen Koalitionen. In einem Kampfe derart, wenn es auf Tod und Leben geht, sieht man die Waffen, zu denen man greift, und die Werte, die man durch ihre Benutzung zerstört, nicht an; der einzige Ratgeber ist zunächst der Erfolg des Kampfes, die Rettung der Unabhängigkeit nach außen; die Liquidation und Aufbesserung der dadurch angerichteten Schäden hat nach dem Frieden stattzufinden. Außerdem halte ich noch heute das allgemeine Wahlrecht nicht bloß theoretisch, sondern auch praktisch für ein berechtigtes Prinzip, sobald nur die Heimlichkeit beseitigt wird, die außerdem einen Charakter hat, der mit den besten Eigenschaften des germanischen Blutes in Widerspruch steht.

Die Einflüsse und Abhängigkeiten, die das praktische Leben der Menschen mit sich bringt, sind gottgegebene Realitäten, die man nicht ignorieren kann und soll. Wenn man es ablehnt, sie auf das politische Leben zu übertragen, und im letzteren den Glauben an die geheime Einsicht aller zu grunde legt, so gerät man in einen Widerspruch des Staatsrechts mit den Realitäten des menschlichen Lebens, der praktisch zu stehenden Friktionen und schließlich zu Explosionen führt und theoretisch nur auf dem Wege sozialdemokratischer Verrücktheiten lösbar ist, deren Anklang auf der Tatsache beruht, daß die Einsicht großer Massen hinreichend stumpf und unentwickelt ist, um sich von der Rhetorik geschickter und ehrgeiziger Führer unter Beihilfe eigener Begehrlichkeit stets einfangen zu lassen.

Das Gegengewicht dagegen liegt in dem Einflusse der Gebildeten, der sich stärker geltend machen würde, wenn die Wahl öffentlich wäre, wie für den preußischen Landtag. Die größere Besonnenheit der intelligenteren Klassen mag immerhin den materiellen Untergrund der Erhaltung des Besitzes haben; der andere des Strebens nach Erwerb ist nicht weniger berechtigt; aber für die Sicherheit und Fortbildung des Staates ist das Übergewicht derer, die den Besitz vertreten, das Nützlichere.

Ein Staatswesen, dessen Regiment in den Händen der Begehrlichen, der novarum rerum cupidi und der Redner liegt, welche die Fähigkeit, urteilslose Massen zu belügen, in höherem Maße als andere besitzen, wird stets zu einer Unruhe der Entwickelung verurteilt sein, der so gewichtige Massen, wie staatliche Gemeinwesen sind, nicht folgen können, ohne in ihrem Organismus geschädigt zu werden. Schwere Massen, zu denen große Nationen in ihrem Leben und ihrer Entwickelung gehören, können sich nur mit Vorsicht bewegen, da die Bahnen, in denen sie einer unbekannten Zukunft entgegenlaufen, nicht geglättete Eisenschienen haben. Jedes große staatliche Gemeinwesen, in welchem der vorsichtige und hemmende Einfluß der Besitzenden, materiellen oder intelligenten Ursprunges, verloren geht, wird immer in eine der Entwickelung der ersten französischen Revolution ähnliche, den Staatswagen zerbrechende Geschwindigkeit geraten. Das begehrliche Element hat das auf die Dauer durchschlagende Übergewicht der größeren Masse. Es ist im Interesse dieser Masse selbst zu wünschen, daß dieser Durchschlag ohne gefährliche Beschleunigung und ohne Zertrümmerung des Staatswagens erfolge. Geschieht die letztere dennoch, so wird der geschichtliche Kreislauf immer in verhältnismäßig kurzer Zeit zur Diktatur, zur Gewaltherrschaft, zum Absolutismus zurückführen, weil auch die Massen schließlich dem Ordnungsbedürfnis unterliegen, und wenn sie es a priori nicht erkennen, so sehen sie es infolge mannigfaltiger Argumente ad hominem schließlich immer wieder ein und erkaufen die Ordnung von Diktatur und Cäsarismus durch bereitwilliges Aufopfern auch des berechtigten und festzuhaltenden Maßes von Freiheit, das europäische staatliche Gesellschaften vertragen, ohne zu erkranken." —

Seitens der Fortschrittspartei war, wie schon früher, auch in der ersten Session von 1871 der Antrag auf Zahlung von Reisekosten und Tagegeldern an die Mitglieder des Reichstages erneuert worden.

Der Reichskanzler sprach sich auch jetzt gegen diesen Antrag aus. Er sagte in der Hauptsache folgendes:

„Der Herr Antragsteller hat daran erinnert, daß ich bei einer früheren Erörterung dieser Sache gesagt hätte, wenn das deutsche Parlament sich der Sache bemächtigte und bliebe dabei, so werde der Widerstand schwierig sein. Ich weiß nicht, ob ich das gesagt habe; da es der Herr Antragsteller so angibt, wird es wohl richtig sein, und ich kann dann nur sagen, daß ich damals eine ganz richtige Voraussicht bekundet hatte. Es wird schwierig sein; aber wir sind nicht in der Lage, daß wir vor Schwierigkeiten der Aufgaben zurückschrecken, und ich glaube, es wird auf der anderen Seite ebenso schwierig sein, diese Verfassungsänderung jetzt in diesem Stadium, und ich hoffe überhaupt, durch den Bundesrat zu bringen. Ich habe bei früheren Verhandlungen in der Versagung von Diäten hauptsächlich die nützliche Wirkung auf kurze Parlamente zu erblicken geglaubt. Dieser Gesichtspunkt ist ein ganz außerordentlich wesentlicher. Wenn die Volksvertretungen wirklich ein lebendiges Bild der Bevölkerung zu geben fortfahren sollen, so müssen wir notwendig kurze Parlamentssitzungen haben; sonst können alle diejenigen Leute, die noch etwas anderes in der Welt zu tun haben — und Gott sei Dank sind wir Deutsche derart, daß jeder so ziemlich seinen Beruf hat, dem er sich nicht zu lange entfremdet — ich sage, sonst können diese Leute sich nicht bereitwillig und mit voller Hingabe dazu herbeilassen, als Wahlkandidaten aufzutreten. Nur kurze Parlamente machen es möglich, daß alle Berufskreise, und gerade die Tüchtigsten und Treuesten in ihrem bürgerlichen Beruf, sich die Zeit abmüßigen können, daß sie dem Vaterlande auch hier an dieser Stelle ihre Dienste weihen. Nun ist das eine Erfahrungssache, daß diätenlose Sitzungen immer kürzer sind, als diejenigen, bei denen Diäten gegeben werden. Es ist das ganz ohne Frage. Wir können im preußischen Landtage den Vergleich ziehen: Das Herrenhaus hat immer die Neigung, die Sitzungen abzukürzen, das Abgeordnetenhaus hat die Neigung, seine Tätigkeit noch weiter fortzusetzen. Ich bin weit entfernt, in den Diäten das allein Wirksame zu sehen, ich glaube vielmehr, daß darin sich schon die Wirkung fühlbar macht,

die ich vorher als zu vermeiden charakterisierte. Es gibt im preußischen Abgeordnetenhause mehrere Mitglieder, die es zu ihrem Lebensberufe gewählt haben, ihrem Vaterlande in dieser Richtung vorzugsweise zu dienen und ihre anderen Geschäfte mehr in den Hintergrund treten zu lassen. Es gibt wenigstens einen Kern von Abgeordneten, die nach der Tätigkeit, die sie ihrem Mandate als Abgeordnete widmen, nach den Vorstudien, die sie zu den Sitzungen machen, nach den gründlichen Prüfungen der Sachen, die sie vertreten, gar nicht imstande sind, daneben etwas erhebliches andere zu tun, auch bei der größten Arbeitskraft. Nun achte ich diese Hingebung für die parlamentarische Tätigkeit sehr hoch und würde es sehr bedauern, wenn dieses Element uns fehlte; daß es aber in den parlamentarischen Versammlungen vorherrschend sei, das halte ich nicht für erwünscht; daß der — wenn ich mir den Ausdruck erlauben darf — aus der Volksvertretung einen Lebensberuf machende Abgeordnete vorherrscht, das halte ich nicht für gut. Dann haben Sie keine wirkliche Volksvertretung mehr, dann haben Sie eine Art von berufsmäßiger bureaukratischer Volksvertretung, eine andere Art von Beamten, die für die Arbeiten der Gesetzgebung zwar sehr nützlich sind, aber doch nicht immer im Sinne des Volkes und seiner augenblicklichen Stimmung, nicht immer in lebendiger Vertretung aller Berufsklassen wirken, weil diese Berufsklassen nicht immer die Zeit haben, sich ihrem Beruf so lange zu entziehen, wie lang gedehnte Parlamentssitzungen es unentbehrlich machen."

Ein Artikel der '„Nordd. Allgem. Ztg." vom Jahre 1886 wird hier am Platze sein, da er unzweifelhaft Bismarckscher Provenienz ist: „Der Reichstag hat am vergangenen Sonnabend eine vierstündige Sitzung darauf verwendet, über einen Antrag zu verhandeln, bezüglich dessen von allen Seiten, sogar von dem den behinderten eigentlichen Antragsteller vertretenden Abg. Windthorst anerkannt wurde, daß derselbe, sowie er zur Verhandlung gestellt worden, unmöglich Gesetz werden könne.[66]) Wenn trotz

[66]) cfr. „Nordd. Allg. Ztg." v. 20. Februar 1886.

dieses Umstandes eine so umfangreiche und höchst erregte Verhandlung über diesen Antrag möglich war, so läßt sich das wohl nur aus dem Umstande erklären, daß es sich um Wahlrechtstheoreme handelte: ein Thema, bei welchem der Parteigeist seinen Einfluß geltend machen und die aus ihm fließende Leidenschaftlichkeit den geistigen Blick der unter seinem Drucke Befindlichen trüben mußte.

Das thema probandum war, daß die „Wahlfreiheit" eines weiteren Schutzes teilhaftig werden sollte, indem Arbeitgeber oder deren Angestellte mit Gefängnis nicht unter drei Monat und Verlust der Ehrenrechte bestraft werden sollen, wenn dieselben einen im Lohn des Ersteren stehenden Deutschen wegen Ausübung oder Nichtausübung öffentlicher Wahl- oder Stimmrechte aus der Arbeit entlassen, seinen Arbeitsverdienst kürzen oder ihn mit derartigen Maßregeln bedrohen.

Man braucht sich durchaus nicht dahinter zu verschanzen, daß die Mangelhaftigkeit der im Antrage enthaltenen Kriterien schon die Schwierigkeit andeutet, dasjenige, was man mit dem Antrage treffen will, juristisch und vor allem kriminalistisch faßbar zu machen. Man kann sogar zugeben, daß zwar nicht der Gebrauch, wohl aber der Mißbrauch wirtschaftlicher Autorität in den gedachten Fällen nicht schön sei; aber zunächst drängt sich doch die Frage auf, ob denn so zahlreiche und so bedenkliche Fälle derartigen Mißbrauchs nachgewiesen seien, daß man sich entschließen müßte, die mit Ausnahme der Sozialdemokraten von allen Seiten zugegebenen Bedenken abzuweisen und eine derartige drakonische Strafbestimmung gegen solche Mißbräuche zu fixieren?

Aus dem stenographischen Berichte ist man aber in der Lage, zu konstatieren, daß von seiten der dem Antrage im Prinzip Geneigten auch nicht ein einziger Fall vorgebracht wurde, der unter die Kriterien des Antrages fiele. Was Herr Lenzmann an „Fällen" vortrug, bezog sich nämlich durchaus nicht auf Ausübung von Wahl- oder Stimmrechten, sondern auf die Beteiligung an der Agitation, und das Recht wird man den Arbeit-

gebern doch wohl zugestehen müssen, Leute zu entlassen, die an ihrer Meinung nach schädlichen Agitationen sich beteiligen. Herr Träger und andere meinten freilich, das häufige Vorkommen solcher Fälle, wie sie unter Strafe gestellt werden sollten, sei notorisch; sie hätten es in den Zeitungen gelesen, und auch die Akten der Wahlprüfungskommission müßten es ergeben. Allerdings tauchen nach jeder Wahl solche Meldungen auf, gewöhnlich in den Organen derjenigen, die mit dem „Wahlgeschäft" weniger zufrieden zu sein Ursache haben; dann wird gewohnheitsmäßig auf die Schlechtigkeit der Gegner exemplifiziert. Aber ebenso gewohnheitsmäßig finden derartige Meldungen sehr bald Berichtigung und Widerspruch, und in den Berichten der Wahlprüfungskommissionen — die sonstigen Akten derselben sind ja nicht zugänglich — findet sich als Residuum der Wahlaufregung und der noch unter derselben erfolgten Proteste äußerst wenig von diesen Dingen tatsächlich erwiesen.

Das behauptete Bedürfnis einer solchen Strafbestimmung dürfte also von den sie prinzipiell Fordernden nicht nachgewiesen erscheinen. Es ist aber gewiß kein Zufall, daß ein prinzipieller Gegner des Antrages gerade der „deutschfreisinnigen" Partei eine Reihe von Vorkommnissen unter die Nase halten konnte, bei welchen von ihren Parteigenossen, z. B. „Hausbesitzer und Arbeitgeber", direkt aufgefordert wurden, ihre „Beziehungen vollständig auszunutzen." Wenn hiergegen geltend gemacht wurde, derartige Fälle seien von Parteiwegen stets reprobiert, so darf man doch nicht vergessen, daß solches „nachher" geschah, nachdem die Sache gewirkt und der Wahlakt vorbei war.

Damit gelangt man zu der Frage, woher, wenn solche Mißbräuche in einzelnen Fällen vorkommen, dieselben ihren eigentlichen Ursprung haben. Darauf wird man aber nicht anders antworten können als: aus der sorgfältigen Pflege, die von gewisser Seite dem Parteigeiste zuteil geworden ist. Weil eben der Parteigeist das Parteiinteresse der Frage nach dem Wohl und Wehe des Vaterlandes vorangestellt hat, werden die Wahlkämpfe von einer derartigen Erbitterung beherrscht, daß einzelne sich zu

solchen, wie schon gesagt, durchaus nicht schönen Dingen hinreißen lassen. Aber daß man bei dieser Sachlage gerade die vom Parteigeiste Verführten mit Gefängnis nicht unter drei Monat und Verlust der Ehrenrechte bestraften müßte, das kann doch auch nur wieder jemand fordern, der unter dem weitestgehenden Einflusse dieses Geistes steht.

Wenn aber Herr Lenzmann als Demokrat und Herr v. Helldorff als Konservativer in durchaus sachlicher Übereinstimmung ausgeführt haben: der Antrag greife in das freie Bestimmungsrecht der Arbeitgeber ein; der Arbeitgeber sei vollständig berechtigt, sich mit solchen Arbeitern zu umgeben, die politisch seiner Ansicht sind; wenn derartige politische Antipoden zu so schwerwiegenden prinzipiellen Bedenken kamen und kommen mußten, dann sollte man wohl meinen, daß der Antrag die Wurzel des Übels nicht an der richtigen Stelle suche.

Vielleicht wäre die Kommission, welcher diese unreife Frucht ultramontanen Eifers für Wahlfreiheit zur Veredelung überwiesen ist, in der Lage, Nachforschungen nach der wirklichen Wurzel des Übels anzustellen. Denn nach dem Grundsatze „gleiches Recht für alle" wird man doch nicht die vom Parteigeist Verführten, also die minder Schuldigen, unter Strafe stellen und die Anstifter, diejenigen, welche die Erbitterung geschäftsmäßig in die Wahlbeziehungen hineintragen, frei ausgehen lassen wollen? Wenn man aber das letztere nicht will, dann wird man die Übeltäter, gegen die man vorzugehen hätte, ganz wo anders suchen müssen, als da, wo sie der Antrag und die ihm prinzipiell geneigten am Sonnabend suchen und finden sollten.

So wie diese Angelegenheit eingeleitet und von ihren Freunden im Reichstage traktiert worden ist, kann man nur der schon dort erhobenen Warnung beipflichten, daß sich diejenigen, die nicht zur Sozialdemokratie gehören, doch überlegen möchten, wessen Geschäfte sie denn eigentlich betreiben."

Der Antrag auf Gewährung von Diäten an die Mitglieder des Reichstags ist bekanntlich oft wiedergekehrt und stets mit starker Majorität angenommen worden, ohne daß die verbündeten

Regierungen bisher darauf reagiert hätten. Dagegen wurden im Sommer 1902 der Kommission zur Prüfung des Zolltarifentwurfes während ihrer Sitzungen Diäten in Form eines Pauschales gewährt. Auch hat der Reichskanzler Graf Bülow im November 1902 erklärt, daß er im Prinzip nicht gegen Diäten sei, zur Zeit aber den Augenblick zur Lösung der Frage noch nicht für gekommen halte.[67])

---

[67]) cfr. „Neue politische Correspondenz" vom 7. November 1902.

Etats- und Legislaturperioden.

In der Session von 1879/80 wurde dem Reichstag ein Gesetzentwurf vorgelegt, der die Artikel 13, 24, 69, 72[68]) der Reichsverfassung dahin abzuändern vorschlug: daß der Bundesrat und der Reichstag mindestens alle 2 Jahre berufen, die Legislaturperiode auf 4 Jahre ausgedehnt und der Reichshaushaltsetat für einen Zeitraum von 2 Jahren festgestellt werden sollte.

Amtlich wurde die Vorlage wie folgt motiviert:

„Auf die Erledigung der Geschäfte des Reichstags hat seither fast in jedem Jahre der Umstand einen nachteiligen Einfluß geübt, daß seine Sessionen mit den Sitzungsperioden landständischer Versammlungen teilweise zusammentrafen. Das Verlangen, in dieser Hinsicht der Tätigkeit des Reichstags eine gesichertere Stellung gegeben zu sehen, ist wiederholt zum Ausdruck gelangt und als berechtigt anerkannt worden. Bereits am 3. April 1868

---

[68]) Artikel 13 der „R. V.“: „Die Berufung des Bundesrates und des Reichstages findet alljährlich statt, und kann der Bundesrat zur Vorbereitung der Arbeiten ohne Reichstag, letzterer aber nicht ohne den Bundesrat berufen werden.“

Artikel 24: „Die Legislaturperiode des Reichstags dauert 5 Jahre. (Ursprünglich 3 Jahre.) Zur Auflösung des Reichstages während derselben ist ein Beschluß des Bundesrates unter Zustimmung des Kaisers erforderlich.“

Artikel 69: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs müssen für jedes Jahr (das Etatsjahr beginnt am 1. April und schließt am 31. März j. J.) veranschlagt und auf den Reichshaushalts-Etat gebracht werden. Letzterer wird vor Beginn des Etatsjahres nach folgenden Grundsätzen durch ein Gesetz festgestellt.“

Artikel 72: „Über die Verwendung aller Einnahmen des Reiches ist durch den Reichskanzler dem Bundesrate und dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen.“

beschloß der Reichstag, den Bundeskanzler aufzufordern, dahin zu wirken, daß in Zukunft ein gleichzeitiges Tagen von territorialen und Provinzial-Landtagen mit dem Reichtag vermieden werde.[69])

Schon damals ist nach Möglichkeit darauf hingewirkt worden, diesem Beschluß die Berücksichtigung der Bundesregierungen zu sichern. Gleichwohl erhielt der Reichstag in seiner Sitzung vom 19. Februar 1870 dadurch, daß einen Tag nach seinem Zusammentritt der mecklenburgische Landtag sich versammelt hatte, Gelegenheit, von neuem mit diesem Gegenstande sich zu beschäftigen. Die unveränderte Fortdauer der bisherigen Unzuträglichkeiten führte den Reichstag am 8. Mai 1872 zu dem Beschluß, den Reichskanzler aufzufordern, dahin zu wirken, daß in Zukunft ein gleichzeitiges Tagen von Landtagen mit dem Reichstag, wo möglich durch Feststellung eines bestimmten Anfangstermins, für die ordentlichen Sessionen des Reichstags, vermieden werde.

Noch dringender wiederholte der Reichstag diese Aufforderung in der nächsten Session, indem er am 13. Juni 1873 beschloß, folgende Erklärung abzugeben: Ganz besonders ist von der Reichsregierung auf Abstellung des gleichzeitigen Tagens der einzelnen Landesvertretungen mit dem Reichstag zu dringen, indem dadurch die Tätigkeit der Abgeordneten wie das Interesse des Volkes daran in einer Weise zersplittert wird, welche der vollen Hingebung an die großen nationalen Aufgaben des Reiches hemmend in den Weg tritt.

Der von allen Seiten geteilte Wunsch, diesem Verlangen zu entsprechen, ist ein wesentliches Motiv dafür gewesen, daß durch das Gesetz vom 29. Februar 1876 der Beginn des Etatsjahres für den Reichshaushalt vom 1. Januar auf den 1. April verlegt worden ist. Allein diese Maßnahme ist von dem erwarteten Erfolge einer Verhinderung des Zusammentreffens von Reichstags- und Landtags-Sessionen nicht begleitet gewesen, und zwar zum Teil deshalb nicht, weil einige Bundesstaaten dem

[69]) cfr. „Provinzial-Correspondenz“ vom 18. Februar 1880.

Vorgange des Reiches sich angeschlossen und für ihren Haushalt den Beginn der Etatsperiode ebenfalls auf den 1. April festgesetzt haben. Infolgedessen findet sich jetzt noch häufiger als in früherer Zeit ein Anlaß dazu, die Dauer einer Landtags-Session in denjenigen Zeitraum hinein zu erstrecken, dessen der Reichstag zur Beratuug und Beschlußfassung über den Reichshaushalts-Etat unumgänglich bedarf.

Während eines Teils der zweiten Session der dritten Legislaturperiode des Reichstags, welche vom 6. Februar bis zum 24. Mai 1878 dauerte, haben die Landtage von Preußen, Bayern, Königreich Sachsen, Baden, Hessen, Großherzogtum Sachsen, Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Koburg-Gotha, Anhalt, Waldeck und Reuß jüngerer Linie Sitzungen gehalten. Als der Reichstag am 12. Februar 1879 zusammentrat, waren neben ihm sieben Landtage, nämlich die von Preußen, Bayern, Württemberg, Baden, Oldenburg, Braunschweig und Schwarzburg-Sondershausen versammelt; außerdem war auf den 17. Februar der anhaltische Landtag, auf den 24. Februar die sachsen-altenburgische Landschaft und auf den 27. Februar der Landtag des Großherzogtums Sachsen berufen worden.

Ein solches Zusammentreffen von Reichstags- und Landtagssitzungen verhindert die zahlreichen Mitglieder des Reichstags, welche zugleich der Landesvertretung ihres Heimatsstaats angehören, an der Ausübung ihres Mandats. Außerdem werden Zeit und Kraft dieser Mitglieder durch das unmittelbare Aufeinanderfolgen und monatelange Dauern der parlamentarischen Versammlungen bis zu einem Maß in Anspruch genommen, welches namentlich den nicht in Berlin wohnenden, ihrer eigentlichen Berufstätigkeit entzogenen Abgeordneten auf die Länge nicht alljährlich zugemutet werden kann. Auch für die Regierungen erwachsen Schwierigkeiten mannigfacher Art in bezug auf die Vorbereitung und die Vertretung der Vorlagen, welche für den Reichstag beziehungsweise die Landtage bestimmt sind. Daß unter den bezeichneten Mißständen auch die Geschäfte der Re-

gierungen leiden und die Kräfte ihrer Organe trotz aufreibender Tätigkeit unzulänglich zur rechtzeitigen Bewältigung derselben werden, liegt in der Natur des Geschäftsganges.

Eine befriedigendere Ordnung der Verhältnisse kann nur durch eine Änderung der Reichsverfassung hergestellt werden. Der hauptsächlichste Grund der erwähnten Mißstände liegt darin, daß gegenwärtig die Zeit, in welcher die Bundesstaaten für die gesetzliche Feststellung ihrer Haushalts-Etats Sorge zu tragen haben, vielfach mit der Zeit, deren der Reichstag zur Verhandlung über den Reichshaushalts-Etat bedarf, sich zu nahe berührt; nach dieser Richtung hin wird daher die Abhülfe zu suchen sein. Der Reichshaushalts-Etat muß nach Art. 69 der Verfassung[70]) für jedes Etatsjahr vor Beginn desselben durch ein Gesetz festgestellt werden. In mehreren Bundesstaaten, wie namentlich in Preußen, ist die Etatsperiode ebenfalls eine einjährige. Um in der Veranschlagung der einzelnen Etatsansätze den gegebenen Verhältnissen möglichst nahe zu kommen, macht sich in diesen Staaten naturgemäß das Bestreben geltend, die Verhandlungen über den Etat nicht zu frühzeitig vor dem Beginn der neuen Etatsperiode zum Abschluß zu bringen. Denjenigen Staaten gegenüber, welche ihren Etat jetzt jährlich feststellen, wird mithin auf die Vermeidung des Zusammentreffens von Reichstags- und Landtags-Sessionen mit Sicherheit nur dann zu rechnen sein, wenn das System der einjährigen Etatsperioden, sowohl für das Reich als auch für die beteiligten Bundesstaaten aufgegeben wird, und wenn an dessen Stelle zweijährige Etatsperioden mit der Maßgabe eingeführt werden, daß diese für das Reich einerseits und für die Bundesstaaten andererseits nicht in demselben Jahre ihren Anfang zu nehmen hätten. Auf diesem Wege ließe sich erreichen, daß in dem Jahre, in welchem der Reichshaushalts-Etat festgestellt wird, keine parlamentarische Verhandlung über einen Landeshaushalts-Etat stattfände, und daß wiederum die Budgetverhandlungen der Bundesstaaten durch eine kon-

[70]) cfr Anmerkung 68.

kurrierende Reichstagssession nicht beeinträchtigt würden. Für diejenigen Bundesstaaten, welche schon jetzt, wie Bayern, Königreich Sachsen und Baden, eine zweijährige, oder, wie Hessen, eine dreijährige, oder, wie Sachsen-Koburg-Gotha, eine vierjährige Etatsperiode haben, oder in welchen, wie in Württemberg, der Etat mitunter für ein Jahr, mitunter für einen längeren Zeitraum festgestellt wird, käme es dann nur darauf an, die erforderlichen Einrichtungen dafür zu treffen, daß bei ihnen der Beginn der Etatsperiode nicht in das Jahr fällt, in welchem der Reichhaushalts-Etat festzustellen ist.

Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es einer Änderung der Artikel 13, 24, 69, 72 der Reichsverfassung in der Weise, wie sie der vorliegende Gesetzentwurf in Aussicht nimmt."

Der Gesetzentwurf wurde nicht zur ersten Lesung auf die Tagesordnung gesetzt, in der folgenden Session 1881 aber aufs neue eingebracht und führte jetzt zu eingehender und erregter Verhandlung.

Bismarck sprach sich damals privatim über die Erregung der Gemüter in folgender Weise aus. Er zitierte den Goetheschen Vers:

„Alle Menschen groß und klein
Spinnen sich ein Gewebe fein,
Wo sie mit ihrer Scheren Spitzen
Gar zierlich in der Mitte sitzen.
Wenn nun darein ein Besen fährt,
Sagen sie, es sei unerhört,
Man habe den größten Palast zerstört."

Der Reichstag setzte eine Kommission ein, welche die Regierungsvorlage abzulehnen beantragte und dagegen vorschlug, den Art. 13 der Reichsverfassung[71]) dahin abzuändern, daß die Berufung des Reichstags alljährlich im Oktober stattzufinden habe. In zweiter Lesung wurde dieser Kommissionsantrag mit geringer Stimmenmehrheit (sämtliche Liberalen und ein Teil des

[71]) cfr. Anmerkung 68.

Zentrums) angenommen, ebenso aber durch Konservative und Zentrum die vierjährigen Legislaturperioden. Bei der Gesamtabstimmung über das Gesetz aber vereinigten sich alle Parteien zur Ablehnung.

Dem Reichstage wurde zwei Jahre später für das Verwaltungsjahr 1. April 1883 bis 31. März 1884 und gleichzeitig für das Jahr 1884—1885 der Haushalt vorgelegt mit der folgenden Denkschrift:

„Dem Reichstag ist von den verbündeten Regierungen der Reichshaushalt für das Verwaltungsjahr vom 1. April 1883 bis 31. März 1884, und gleichzeitig der Haushalt für das Jahr vom 1. April 1884 bis 31. März 1885 vorgelegt worden.[77])

Seitens der verbündeten Regierungen wird an dem Ziele einer durch Verlängerung der Etatsperioden herbeizuführenden Vereinfachung der Geschäfte aus den gelegentlich der Einbringung des Gesetzentwurfs betreffend die Abänderung der Artikel 13, 24, 69, 72 der Reichsverfassung, dargelegten Gründen festgehalten. Sie erwarten von der Verlängerung der Etatsperioden ebenso sehr eine nicht unerhebliche Vereinfachung der parlamentarischen Geschäfte, wie eine wesentliche Verminderung der administrativen Arbeiten und entsprechende Entlastung der Verwaltung.

Der gleichzeitigen gesetzlichen Feststellung der beiden Etats stehen rechtliche Bedenken nicht entgegen. Denn die Reichsverfassung schreibt in Art. 69 nicht vor, daß in jedem Jahre eine Etats-Aufstellung zu erfolgen hat, sondern bestimmt nur, daß für jedes Jahr die Einnahmen und Ausgaben auf den Reichshaushalts-Etat gebracht werden, und daß letzterer vor Beginn des Etatsjahres festgestellt werden soll. Auch unter der Herrschaft der gegenwärtigen Verfassungsbestimmungen ist es danach zulässig, für mehrere Jahre je einen Reichshaushalts-Etat gleichzeitig zur Feststellung zu bringen."

Bismarck gab dieser Denkschrift eine weitere Stütze durch die Kaiserliche Botschaft, welche er beim Monarchen anregte. Diese

---

[77]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" vom 6. Dezember 1882.

Botschaft, vom 14. April 1883 datiert, wurde in der Reichstagssitzung des gleichen Tages vom preußischen Finanzminister verlesen. Zunächst sprach der Kaiser davon, daß er es jederzeit als eine der ersten von ihm übernommenen Pflichten erkannt habe, der Lage der arbeitenden Klassen im ganzen Reiche dieselbe Fürsorge und Pflege zuzuwenden, welche er in Preußen zur Fortbildung der von seinem Vater im Anfang dieses Jahrhunderts begründeten Reformen zu betätigen suche. Schon bei Erlaß des Sozialistengesetzes habe er seine Überzeugung kundgegeben, daß die Gesetzgebung sich nicht auf polizeiliche und strafrechtliche Maßregeln zur Unterdrückung und Abwehr staatsgefährlicher Umtriebe beschränken dürfe, sondern Reformen einführen müsse, welche dem Wohle der Arbeiter förderlich und die Lage derselben zu bessern und zu sichern geeignet seien. Dieser Überzeugung sei schon in der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881 Ausdruck gegeben, und es sei dem Reichstag beim Beginn dieser Session ein neuer Entwurf des Unfallversicherungsgesetzes und ein Entwurf zur Organisation des gewerblichen Krankenkassenwesens vorgelegt worden. Aber während die Beratung des letzteren schon soweit gediehen sei, daß die Erfüllung der Erwartungen des Kaisers kaum mehr zweifelhaft erscheine, sei die prinzipiell wichtigere Vorlage über die Unfallversicherung nicht soweit gefördert, daß auf deren baldige Durchberatung mit gleicher Sicherheit gerechnet werden könne. Bliebe diese Vorlage jetzt unerledigt, so würde auch die Hoffnung, daß in der nächsten Session weitere Vorlagen in bezug auf die Alters- und Invalidenversorgung zum gesetzlichen Abschluß gebracht werden könnten, völlig schwinden, falls die Beratungen des Reichshaushaltsetat für 1884/85 die Zeit und Kraft des Reichstages noch während der Wintersession in Anspruch nehmen müßte. Daher lege die Reichsregierung diesen Etat aufs neue vor, damit durch dessen vorgängige Beratung wenigstens für die Wintersession diejenige Freiheit von anderen unaufschiebbaren Geschäften gewonnen werde, welche erforderlich sei, um wirksame Reformen auf sozialpolitischem Gebiete zur Reife zu bringen.

Der Abg. Richter sah diese Botschaft von dem Gesichtspunkte an, daß durch die Erfüllung des kaiserlichen Wunsches der Reichskanzler in die Lage versetzt würde, während der Dauer von $1^1/_2$ Jahren ohne den Reichstag zu regieren. Der nationalliberale Abg. von Ende sprach die Hoffnung aus, daß die Regierung durch die Praxis sich von der Undurchführbarkeit einer zweijährigen Budgetberatung überzeugen werde, während der konservative Abgeordnete von Köller wünschte, daß die Regierung an dem zweijährigen Etat festhalten werde. Darauf hat nun allerdings die Regierung verzichten müssen, aber für dieses Mal wurden die beiden vorgelegten Etats von der nationalliberalen und konservativen Mehrheit des Reichstages genehmigt. Die beiden konservativen Fraktionen und die Nationalliberalen brachten in der Reichstagssession von 1887—1888 einen gemeinsamen Antrag ein, Art. 24 der Reichsverfassung dahin abzuändern, daß die Legislaturperioden des Reichstages, anstatt der bisherigen drei, fünf Jahre dauern sollen.

Herr von Bennigsen legte bei der ersten Lesung in einer großen Rede die für eine Verlängerung der Wahlperioden sprechenden Gesichtspunkte in sehr überzeugender Weise dar und wies dabei aufs Entschiedenste jede Mitwirkung bei etwaigen weiteren, nach seiner Ansicht die Rechte des Reichstages und Volkes gefährdenden Verfassungsänderungen, wie zweijähriger Budgets oder Antastung des allgemeinen gleichen Wahlrechtes, von sich und seiner Partei ab. Der Antrag wurde in zweiter Lesung am 7. Februar, in namentlicher Abstimmung mit 183 gegen 95 Stimmen angenommen. Die deutsch-freisinnige Partei beantragte darauf die Hinzufügung eines Paragraphen, welcher die Gewährung von Reisekosten und Diäten an die Reichstagsabgeordneten ausspricht. Indessen entschied der Reichstag, daß der Antrag mit dem vorliegenden Gegenstand nicht in einem wesentlichen Zusammenhang stehe und seine Verhandlung bei dieser Gelegenheit darum unzulässig sei. In dritter Lesung wurde der Gesetzentwurf mit ähnlicher Mehrheit angenommen.

- - - -

Das preußische Wahlgesetz.

Bismarck sprach sich in der Sitzung des konstituierenden Reichstags am 28. März 1867 über das preußische Dreiklassensystem dahin aus, daß ein widersinnigeres, elenderes Wahlsystem nicht ausgedacht werden könne. Auf dieses Urteil hat das preußische Abgeordnetenhaus wiederholt hingewiesen, um jenes System zu beseitigen.

Im Abgeordnetenhause wurden im Jahre 1869 verschiedene Anträge gestellt, welche dahin zielten, die preußische Landesvertretung in engerem Zusammenhang und Einklang mit dem Reichstage zu bringen.[73]) Die einen wollten, in Anbetracht, daß das Nebeneinanderbestehen der beiden großen parlamentarischen Körperschaften des preußischen Landtages und des norddeutschen Reichstages nur als etwas Vorübergehendes betrachtet werden könne, der Staatsregierung zur Erwägung geben, ob es sich nicht im allgemeinen politischen Interesse empfehle, die Zusammensetzung des preußischen Abgeordnetenhauses in bezug auf Wahlbezirke, Wahlart und Zahl der Abgeordneten mit der des Reichstages in Einklang zu bringen und damit eine nähere Verbindung der beiden Körperschaften anzubahnen, — — (d. h. die preußischen Abgeordneten in denselben Wahlbezirken und auf Grund des allgemeinen direkten Stimmrechtes, wie die Abgeordneten zum Reichstage, zu wählen). —

Andere wollten das Abgeordnetenhaus in seiner bisherigen

---

[73]) cfr. „Provinzial-Correspondenz“ Februar 1869.

Zahl und Selbständigkeit bestehen lassen, nur das allgemeine gleiche und geheime Stimmrecht auch bei den Abgeordnetenwahlen zur Geltung bringen. Noch andere dagegen wünschten, den Reichstag an die Stelle des ganzen preußischen Landtages, d. h. des Abgeordnetenhauses und des Herrenhauses zu setzen, also das Herrenhaus ganz zu beseitigen. Über alle diese Auffassungen und Anträge sprach sich der Ministerpräsident Graf v. Bismarck-Schönhausen wie folgt aus:

„Es hat der königlichen Regierung und den Bundesbehörden ja von Anfang an nahe gelegen, auf eine Vereinfachung des seit 1866 geschaffenen Räderwerkes hinzuwirken und die Frage, auf welche Weise dies zu geschehen habe, auf welche Weise dies möglich sei, hat uns vielfach auch vor dieser heutigen Anregung beschäftigt. Daß es im Wege einer einfachen Vereinigung des Mandats für den Reichstag und für das preußische Abgeordnetenhaus nicht tunlich ist, will ich versuchen, nachzuweisen, nicht um die Absicht, die sich darin ausspricht, zu bekämpfen, sondern nur um Ihnen die Schwierigkeiten klar zu legen, mit welchen die Regierungen zu kämpfen haben, um diesem Ziele näher zu treten. Die erste Schwierigkeit muß ich als Vertreter der Krone geltend machen; sie betrifft das Auflösungsrecht der preußischen Krone im preußischen Verfassungsleben. Dieses Auflösungrecht würde sich auf einen Teil des Reichstages doch nicht ohne Bewilligung, ohne Einverständnis der Bundesbehörden anwenden lassen. Es würde also schon hierin die Notwendigkeit einer wesentlichen Änderung der Bundesverfassung liegen, indem man nicht zugeben kann, daß ein einzelnes Glied des Bundes, und wäre es auch das mächtigste, befugt sein könnte, einen Teil des Reichstages nach Belieben aufzulösen.

Ferner würde die hier vorgeschlagene Einrichtung mit dem Zweikammersystem in Preußen unverträglich sein. Der Norddeutsche Bund hat das Recht zu verlangen, daß bei der Wahl für seinen Reichstag die sämtlichen norddeutschen Bürger zur Auswahl dazu bereit stehen, was bei dem Zweikammersystem nicht der Fall ist.

Ich möchte ferner davon abraten, im Interesse der Festigkeit unserer konstitutionellen Einrichtungen, im Interesse der Achtung, die wir ihnen schuldig sind, auch wenn wir sie nicht billigen, — die Grundlage unseres Verfassungslebens anzufechten.

Ich erlaube mir noch auf diejenigen Hindernisse zurückzukommen, die auf seiten der Bundespolitik dagegen sprachen, die Wahlen für das Abgeordnetenhaus und den Reichstag zu vereinigen. Man könnte bei gleichem Wahlkreise zwei Abgeordnete für denselben Kreis wählen, einen für den Landtag, einen für den Reichstag, was ja sehr häufig derselbe sein kann. Aber prinzipiell würde uns das nicht weiter führen, denn es würde doch eben nicht eine und dieselbe Vertretung sein können. Gegen den anden Fall, nur einen zu wählen, der die Geschäfte beider zu besorgen hätte, dagegen muß ich mich im Interesse der Bundesarbeiten und der Reichstagsmitglieder verwahren. Wir finden vielleicht eine reiche Auswahl solcher Vertreter, die imstande sind, zwei Monate und, wenn das Zollparlament tagt, drei Monate den Parlamentsgeschäften zu widmen. Wenn aber darüber hinaus derselbe Abgeordnete noch einer Landtagssession von wenigstens vier Monaten und viel längere Zeit beiwohnen soll, so kommen 9—10 Monate des Jahres heraus, die der regelmäßigen Tätigkeit eines Abgeordneten gewidmet werden müssen. Es liegt in der Natur der Dinge, daß sehr viel weniger Leute bereit sein werden, eine solche Arbeit zu übernehmen, und daß es sehr viel schwieriger sein wird, einen Abgeordneten zu finden, daß also der Kreis, innerhalb dessen die Wähler genötigt sind zu suchen, ein sehr viel kleinerer sein wird. Mit einer zu großen Verlängerung der Landtagssession kommen wir in eine Lage, die ich mit einer lebendigen parlamentarischen Entwickelung nicht für verträglich halte.

Wie dem allen abgeholfen werden soll, darüber mich in einer Weise auszusprechen, die mich nach ihrer Öffentlichkeit als Bundeskanzler binden würde, das wollen Sie mir erlassen. Ich glaube, daß es auf dem Wege der Fortentwickelung des Bundes

geschehen kann, und ich glaube, daß es nicht mehr schwer sein wird, wenn wir zu dem erstrebenswerten Zustande gelangt sind, den die Engländer längst in der Praxis haben, daß die Budgetberatung nur noch 48 Stunden dauert."

Die verschiedenen im Abgeordnetenhause gemachten Vorschläge wurden sämtlich mit sehr großer Mehrheit abgelehnt, und die Beratung hatte kein anderes Ergebnis als das, den Beweis zu liefern, wie völlig unklar und unreif noch alle jene Pläne für die zukünftige Entwickelung unserer parlamentarischen Zustände waren.

Es wird, wie Graf Bismarck andeutete, erst die Fortentwickelung unserer Zustände dahin führen können, jenen Zukunftsplänen eine festere Grundlage und dann sicher auch eine naturgemäße Gestaltung zu geben: wenn die Zeit der Reife gekommen ist, wird die notwendige Entwickelung und Verschmelzung einfacher und ungezwungener, aber in vieler Beziehung gewiß ganz anders vorsichgehen, als es von den verschiedenen Parteistandpunkten erstrebt und verlangt wird.

Im Jahre 1882 gab es über das preußische Wahlgesetz eine lebhafte Agitation, die von Bismarck in der amtlichen „Provinzial-Correspondenz" [74]) folgendermaßen kritisiert wurde:

„Bei der diesmaligen Erneuerung des Abgeordnetenhauses ist lebhafter als bei irgend einer früheren Wahl in der Tagespresse das für Preußen geltende Wahlsystem verurteilt worden. Man konnte es sich leicht machen mit der Verurteilung, da man sich auf einige Äußerungen des Reichskanzlers berufen durfte, welche ungünstig für das preußische Wahlsystem lauten. Ebenso leicht, wie die Gründung der Verwerfung, glaubte man den Ersatz für das preußische Wahlsystem bei der Hand zu haben: man empfahl ohne weiteres die Annahme des Reichswahlsystems.

Die Staatsregierung hat dieser Frage zwar immerfort volle Aufmerksamkeit geschenkt, aber eine Anregung zu abändern-

---

[74]) cfr. „Provinz.-Correspondenz" vom 25. Oktober 1882.

den Gesetzvorschlägen ist innerhalb der Staatsregierung bisher nicht erfolgt, aus zwei leicht erkennbaren Gründen. Erstlich ist die preußische Gesetzgebung seit dem Jahre 1866 — die Periode seit Erlaß der Verfassung bis zu dem eben genannten Jahre war zu einer Reform des Wahlgesetzes noch weniger geeignet — ununterbrochen durch dringende Aufgaben anderer Art in Anspruch genommen worden, die weniger Aufschub litten, als die schließlich formale Regelung des Wahlverfahrens; denn darüber herrscht ein vielfaches Einverständnis, daß die Verschiedenheit der Wahlsysteme auf die Zusammensetzung der Parlamente zwar von Einfluß ist, daß aber dieser Einfluß lange nicht so weit gehe, als man zu Zeiten wohl angenommen hat.

Ein zweiter Grund, der es erklärlich macht, weshalb die Staatsregierung an eine Reform des Wahlsystems die Hand zu legen zögerte, sind die inneren Schwierigkeiten, welche einer befriedigenden Lösung dieser Aufgabe entgegenstehen.

Sicherlich kann ein Vorwurf nicht erhoben werden wegen Beibehaltung einer Einrichtung, deren Funktion, welchen Einwänden sie auch unterliegen mag, jedenfalls ein Abgeordnetenhaus aus der Wahl hervorgehen läßt, das im wesentlichen die Stimmung und Wünsche des Volkes abspiegelt. Wäre dies nicht der Fall, so hätte das Wahlgesetz zur Bildung des preußischen Abgeordnetenhauses nicht dreiunddreißig Jahre bestehen können, ohne daß die öffentliche Stimme sich ganz anders gegen dasselbe erhoben hätte, als es der Fall gewesen ist. Man wird ohne Widerspruch sagen dürfen, daß in diesen dreiunddreißig Jahren die Abgeordnetenhäuser die wechselnden Stimmungen des Volkes im wesentlichen zutreffend ausgedrückt haben.

Was man an dem Wahlverfahren jetzt auf einmal unerträglich finden will, sind die unbequeme Formalitäten: die indirekte Wahl, das Dreiklassensystem, die mündliche Stimmabgabe anstatt der schriftlichen.

Die Tadler machen sich doch die Aufgabe des Ersatzes zu leicht, wenn sie ohne weiteres das Reichswahlsystem für die Bildung des preußischen Abgeordnetenhauses vorschlagen. Von

liberaler und konservativer Seite haben Männer von ernster patriotischer Gesinnung auf die Gefahren der häufigen Wiederholung einer in alle Volksschichten getragenen Erregung hingewiesen, welche die kurze Periode der Reichstagswahlen mit sich bringt. Auch mit aus solchen Hinweisungen entnahm die Staatsregierung den Grund zu ihrem Vorschlag einer vierjährigen Legislaturperiode in Verbindung mit der zweijährigen Budgetperiode. Diese desfallsigen Vorschläge der Staatsregierung haben keine Zustimmung gefunden. Um so bedenklicher wäre es aber, die Aufregung der allgemeinen gleichen und unmittelbaren Wahl in der kurzen Periode von drei Jahren regelmäßig zweimal in das preußische Volk zu tragen durch die Reichstagswahl und durch die Landtagswahl. Denn wie auch über die Formalitäten des preußischen Wahlverfahrens geurteilt werden mag, die Heftigkeit des Wahlkampfes wird bei den letzteren jedenfalls vermindert, ohne daß das Resultat immer geändert wird. Die Urwähler finden leichter den Mann heraus, mögen sie nun bloß nach Parteirücksichten oder nach Rücksichten der allgemeinen Vertrauenswürdigkeit verfahren, den sie von einer kleinen Gemeinschaft aus in den Wahlkörper senden, als sie den Abgeordneten finden können, den sie mit einer Gemeinschaft wählen sollen. Es müssen daher im letzteren Fall weit mehr Mittel aufgeboten werden, den Wähler zur Entscheidung für einen bestimmten Abgeordneten zu bewegen, und das Aufgebot dieser Mittel durch zwei oder meistens durch drei bis vier Parteien in einem und demselben Wahlkreis macht die Agitation so aufregend.

Dieser Umstand kann unmöglich unbeachtet bleiben, wenn der Schritt erwogen werden soll, das Reichswahlrecht auf die preußischen Wahlen zu übertragen.

Es sind aber noch andere Punkte ernstlich zu beachten. Bei der Vergrößerung des Staats im Jahre 1866 hat man unter der Dringlichkeit der damaligen Verhältnisse die Wahlkreise und damit die Mitglieder des Abgeordnetenhauses einfach nach dem bisherigen Verhältnis der Abgeordneten zur Be-

völkerung vermehrt. So zählt das Abgeordnetenhaus einige dreißig Mitglieder mehr, als der Reichstag. Wollte man das allgemeine gleiche und unmittelbare Wahlrecht für die preußischen Abgeordnetenwahlen einführen, so müßte doch in Betracht gezogen werden, ob die bisherige Ernennung von 2 bis 3 Abgeordneten durch einen und denselben Wahlkreis bei unmittelbaren Wahlen zulässig wäre, und ob anderenfalls die verkleinerten Wahlkreise sich für die Anwendung dieses Verfahrens eignen. Einerseits wird die direkte Wahl durch die Kleinheit des Wahlkreises allerdings vereinfacht, weil es leichter ist, eine allen bekannte Persönlichkeit aufzufinden. Aber bei der Einführung des allgemeinen und unmittelbaren Wahlrechts wurde namentlich auch durch den damaligen Bundeskanzler, darauf hingewiesen, daß die Größe der Reichswahlkreise in Verbindung mit dem allgemeinen und unmittelbaren Wahlrecht die Wahl nur auf Personen von Ansehen und Verdienst fallen lassen werde. In den kleineren Wahlkreisen fehlt leicht das unmittelbare, numerisch oder moralisch herbeigeführte Gegengewicht der verschiedenen sozialen Elemente, welchen das Dreiklassensystem gerecht zu werden ein Versuch ist. Es ist daher zu fürchten, daß in kleinen Wahlkreisen das Resultat der direkten und gleichen Wahl öfter sehr einseitig ausfällt.

Mit diesen Gesichtspunkten ist die Frage noch nicht erschöpft. Sie können aber einen Fingerzeig dafür geben, daß die Lösung nicht so einfach ist, als sie in den jüngsten Tagen mehrfach hingestellt wurde."

Eine offiziöse Stimme sagte dazu:

„Das allgemeine direkte Wahlrecht war geschichtlich ein Produkt der Verlegenheit[76]). Es hat sich bisher im ganzen ungefährlich bewiesen, und auch die konservative Partei hat nicht Ursache, damit absolut unzufrieden zu sein, so weit die Wahlresultate in Betracht kommen. Das indirekte Wahlrecht ist nicht in gleicher Weise als ein Notbehelf ins Dasein getreten, sondern beruht

---

[76]) cfr. „Rhein. Westf. Post" v. November 1882.

auf einem Prinzipe, das allerdings von Fürst Bismarck einmal scharf verurteilt und seitdem mehr und mehr von allen Parteien aufgegeben ist, von den einen, weil sie im allgemeinen direkten Wahlrecht das allein richtige Prinzip erkennen, von den anderen, weil sie eine rein ständische Wahlordnung erstreben, nicht im alten Sinne des Wortes, sondern in einem modernen, und nicht bloß für Preußen, sondern auch für das Reich.

Sind das für den Augenblick akademische Fragen, so werden sie doch einigermaßen praktisch durch unsere noch nicht abgeschlossene Verwaltungsreform. Diejenigen Politiker, die in dem Reichswahlgesetz den Ausdruck der reinen Vernunft erkennen, sind auch naturgemäß sofort entschlossen, dasselbe nicht bloß auf den Staat, sondern auf Kommune, Kreis und Provinz zu übertragen. Wenigstens die preußische Fortschrittspartei verlangte im Jahre 1869 etwas ähnliches und machte auch bei der Städteordnung vor solcher Uniformierung nur aus Gründen politischer Opportunität halt. Erweist es sich nun aber, daß nicht jeder Verband dasselbe Wahlrecht verträgt, daß eine Stadt- oder Dorfgemeinde Interessen aufrecht zu erhalten hat, die nicht ohne weiteres dem allgemeinen Wahlrecht Preis gegeben werden können, so erhält auch die Frage ihre Berechtigung, ob das, was für das Reich zweckmäßig oder erträglich ist, ohne weiteres auf den Staat übertragbar ist, ob nicht vielmehr auch hier die Verschiedenartigkeit der Verbände diejenige des Wahlrechts verlangt oder gestattet. Das allgemeine direkte Wahlrecht als Grundlage des preußischen Abgeordnetenhauses ist nicht bloß eine fortschrittliche Forderung, sondern gelegentlich auch einmal von konservativer Seite geltend gemacht, damals, als von dieser (freilich nur sehr vereinzelt) vorgeschlagen wurde, das Abgeordnetenhaus aus den preußischen Mitgliedern des Reichstages zusammenzustellen. Wie verschieden ein und dasselbe Wahlrecht für Verbände ungleichen Umfanges und ungleicher Interessen wirkt, hat uns Amerika gelehrt. Auf die Frage, wie die berüchtigte Tammany-Wirtschaft möglich war, gab Fr. Kapp in den „Preußischen Jahrbüchern" die beste Auskunft. Das Übel, sagt er, liegt in

der Übertragung und Anwendung des allgemeinen Stimmrechtes auf die städtische Verwaltung, in der Ausdehnung der politischen, der Staatsrechte auf die kommunalen Angelegenheiten. Ursprünglich war die Ausübung der kommunalen Rechte in den amerikanischen Städten ebenso wie in den englischen und deutschen von bestimmten Bedingungen abhängig gemacht, als da sind: dauernder Hausstand, Beitrag zu den städtischen Lasten, Teilnahme an der Geschworenenpflicht und den städtischen Ämtern und Diensten. Erst in den dreißiger und vierziger Jahren trat dafür das allgemeine Stimmrecht ein und mit diesem die Zurückdrängung des soliden Bürgerstandes aus der Verwaltung. Soll die städtische Verwaltung zu Sitte, Anstand und Recht zurückgeführt werden, so gibt es nach Kapps Ansicht dafür nur ein Mittel, nämlich Abschaffung des allgemeinen Stimmrechts in Kommunalangelegenheiten. Wir sind trotz Fortschritt bei unserer Verwaltungsreform um diese Klippe glücklich herum gekommen, und werden davor, mögen die jetzigen Wahlen noch so radikal ausfallen, auch bei der weiteren Ausdehnung der Reform bewahrt bleiben. Wir haben umgekehrt vielleicht in unserem Kreis- und Provinzial-Wahlsystem die Norm, die auf die Wahlen im Staate übertragen werden könnte. Die alte Ständeverfassung, auf deren Grundlage der vereinigte allgemeine Landtag von 1848 aufgebaut war, ist in ihrem bisherigen Bestande verschwunden und kann nach Einführung der neuen Kreis- und Provinzialordnung nicht wieder ins Leben gerufen werden.

Eine auf Berufsständen beruhende Ständeverfassung würde bei der Mannigfaltigkeit der vielgestalteten Berufszweige mit festen erkennbaren Grenzen schwer zu finden sein. Es würde sich vielmehr bei dem Entwurfe eines neuen Wahlgesetzes der Anschluß an die vorhandenen kommunalen Gruppen und Verbände empfehlen. Die Wahlen zum Kreistage gehen aus den in ihren Interessen sich unterscheidenden Gruppen von Stadt und Land, und auf dem Lande von selbständigen Gütern und Gemeinden hervor; aus den Kreistagen gehen wiederum die Provinziallandtags-Abgeordneten hervor.

Ob und wie darauf weiter für das Abgeordnetenhaus und für den Reichstag zu bauen ist, soll uns hier und heute nicht beschäftigen. Wir wollten nur auf die Wichtigkeit unserer Verwaltungsreform für die Entscheidung der während der Wahlagitation zur Erörterung gelangten Wahlordnungsfrage für die Monarchie hinweisen. Landgemeinde- und Städteordnung stehen noch in Aussicht. Jedes radikale Verallgemeinern des Stimmrechtes entscheidet auch für Staat und Reich. Insbesondere aber ist die Erhaltung der natürlichen ständischen Gruppen ein konservatives Interesse auch unter dem Gesichtspunkte der künftigen Lösung der Wahlfrage für Staat und Reich."

Im Jahre 1892 gab die Steuerreform Anlaß zur Erörterung des Wahlsystems. Die freisinnige Partei des preußischen Abgeordnetenhauses stellte den Antrag, die Staatsregierung um Auskunft darüber zu ersuchen, ob sie beabsichtige in der nächsten Session Gesetzentwürfe vorzulegen 1. über Abänderung des Wahlrechts mit Rücksicht auf die neuen Steuergesetze, 2. über eine Neueinteilung der Wahlkreise in Anbetracht der seit 1860 veränderten Bevölkerungsverhältnisse.

Wenige Tage nach Veröffentlichung dieses Antrages erschien ein offiziöser Artikel, worin ausgeführt wurde, die Änderung des Wahlrechts aus Anlaß der Steuerreform sei während der Verhandlungen über das Einkommensteuergesetz Gegenstand der Erörterung von seiten der Regierung gewesen, aber die Ansicht habe überwogen, daß erst mit dem Abschluß der Steuerreform die Unterlage für die durch dieselbe bedingte Änderung des Wahlsystems gegeben sein würde. Die offiziöse Mitteilung fügte hinzu, an der Grundlage des jetzigen Wahlrechts, dem auf der Besteuerung basierten Dreiklassensystem mit indirekter und öffentlicher Wahl, solle festgehalten werden; es gelte nur, „die Auswüchse des Systems nach der plutokratischen Seite hin", nämlich die „Folgen einer Steuerreform, deren Zweck die stärkere Heranziehung der stärkeren und Entlastung der schwächeren Schultern sein solle, zu beseitigen."

Darauf erwiderte Fürst Bismarck in seinem Hamburger Organ[76]):

„Der Plan einer Abänderung des Wahlsystems zur Beseitigung der Wahlverstärkung, die durch die neuen Steuergesetze den besitzenden Klassen verliehen wird, erscheint glaubhaft. Er paßt in den Rahmen einer Politik hinein, die ihrer Anlage und Tendenz nach darauf gerichtet ist, Erwerb und Besitz mit neuen Lasten zu belegen und den Einfluß der betreffenden Bevölkerungsklassen im Staate zu schmälern. Wie in früheren Zeiten ein Kampf gegen die Macht des Adels zur Herstellung der monarchischen Gewalt erfolgreich durchgeführt wurde, so scheint jetzt die auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens in den Vordergrund getretene Macht des besitzenden und intelligenten Bürgertums das Objekt einer Repression bilden zu sollen. Dieselbe erfolgt angeblich aus sozialpolitischen Gründen zur Entlastung der Schwachen auf der Basis der kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881. Aber so wenig diese Botschaft eine Kapitulation der bürgerlichen Gesellschaft vor den Forderungen der Sozialdemokratie zum Ziele hatte, so wenig glauben wir, daß die Steuer- und Wirtschaftsreform, die jetzt betrieben wird, im Sinne der kaiserlichen Botschaft erfolgt. Dieselbe war allerdings auf den Schutz der Schwächeren gerichtet; aber es lag ihr fern, diese Absicht anders verwirklichen zu wollen, als durch die Gesetzgebung, welche mit der Alters- und Invaliditätsversicherung ihren Abschluß gefunden hat. Eingriffe in die Autonomie der Arbeiter und Arbeitgeber, wie sie später durch die Gesetzgebung erfolgt sind, waren ihr ebenso fremd, wie gesetzliche Maßregeln, welche in den besitzenden und arbeitgebenden Klassen die Empfindungen hervorrufen mußten, daß es sich dabei um Bekundung des Gegenteils von Wohlwollen für sie und um weitere Versuche zur Versöhnung der Sozialdemokratie handelt. Für uns steht es fest, daß solche Versuche lediglich Verstimmung der betroffenen Klassen und Schädigung des wirtschaftlichen Lebens

[76]) cfr. „Hamb. Nachr." vom 13. Mai 1892.

zur Folge haben, ihren Versöhnungszweck gänzlich verfehlen und nur neue Begehrlichkeit und Ansprüche hervorrufen können, die schließlich, wenn Staat und Gesellschaft nicht abdizieren wollen, doch nicht zu erfüllen sind und abgewiesen werden müssen, eventuell durch einen Kampf, der, je später er beginnt, um so unsicherer in seinem Ausgange sein wird. Wenn durch die Steuerreform „Auswüchse am Wahlrecht nach der plutokratischen Seite hin" entstanden sind, so ist das eine natürliche Konsequenz dieser Reform, und es ist nicht unbedenklich, ihnen diesen Charakter entziehen zu wollen. Wenn jemand nach der Steuerreform 50 Prozent seiner bisherigen Steuer mehr an den Staat bezahlen muß, so steigt damit naturgemäß sein Recht auf Einflußnahme bezüglich der Prinzipien, nach denen dieser Staat regiert werden soll; die Wahl aber ist nichts anderes als eine Abstimmung hierüber. Diese Einflußnahme liegt auch durchaus im Grundgedanken der §§ 10, 11, 12 der Verordnung vom 30. Mai 1849 über die preußischen Wahlen. Wir sehen keinen Anlaß, davon abzuweichen und halten es auch nicht für im Interesse des Staates liegend, den Einfluß der besitzenden Klassen auf die Gesetzgebung zu lähmen.

Die freisinnige Forderung auf Neueinteilung der Wahlkreise wird in der vorerwähnten offiziösen Mitteilung abgelehnt, findet aber Unterstützung in der nationalliberalen Presse unter Angabe von Gründen, die bei der analogen Forderung der Vermehrung der Reichstagsmandate von uns schon bekämpft worden sind. Es handelt sich dabei in der Hauptsache immer nur um mehrere überfüllte Wahlbezirke großer Städte und volkreicher Industriebezirke, die in stets wachsendem Maße hinter den mit ihrer Bevölkerungszahl weit langsamer voranschreitenden ländlichen Bezirken zurückgesetzt seien. Wir sehen aber darin keine Unbilligkeit und noch viel weniger einen Zustand, der aus Opportunitätsgründen den Staat zur Abhilfeleistung bewegen müßte. Wenn namentlich Berlin, infolge des Zuzuges aus dem Lande, überfüllte Wahlkreise hat, so liegt darin noch kein Grund zur Vermehrung derselben, nicht sowohl weil der Einfluß der Haupt-

stadt ohnehin bedeutend genug ist, sondern weil die Geschichte des Art. 69 der preußischen Verfassung[77]), auf dem das Gesetz vom 27. Juni 1860 über die Wahlkreise beruht, das Argument ausschließt, daß die Zunahme der Bevölkerung eine Vermehrung der Wahlbezirke erfordere[78]). Und wenn in nationalliberalen Blättern geäußert wird, die jetzige Unbilligkeit in der Wahlkreiseinteilung und der Zuteilung von Abgeordneten komme ganz besonders den Konservativen zu statten; bei einer anderen Wahlkreiseinteilung würden namentlich die Konservativen auf eine ihrer wahren Bedeutung im sozialen Leben entsprechende Vertretung eingeschränkt werden, so halten wir diese Annahme für unbegründet, sind aber der Ansicht, daß, wenn das Gegenteil der Fall wäre, die bei einer Neueinteilung der Wahlkreise in dieser Beziehung zu erzielenden Vorteile durch Verluste nach der entgegengesetzten Seite hin mehr als ausgeglichen werden würden."

---

[77]) Art. 69 der „Verf. f. d. pr. Staat" lautet: „Die zweite Kammer (Haus der Abgeordneten) besteht aus 433 Mitgliedern. Die Wahlbezirke werden durch das Gesetz festgestellt. Sie können aus einem oder mehreren Kreisen, oder aus einer oder mehreren größeren Städten bestehen."

[78]) Die ursprüngliche Zahl der Mitglieder der „zweiten Kammer" betrug 350 Sie erhöhte sich durch die Einverleibung der Hohenzollernschen Lande um 2, durch Inkorporation der 1866 erworbenen Gebietsteile um 80 und durch Einbeziehung von Lauenburg um 1 Mitglied.

Das Staatsministerium.

In Preußen besteht verfassungsmäßig ein Gesamtministerium. Es gehört zu dem Grundgesetze des Staates, daß die obersten Verwaltungsbefugnisse in den Händen eines Kollegiums liegen, und für gewisse Staatsakte reicht die Übernahme der Verantwortlichkeit durch einen einzelnen Minister nicht aus, sondern das Gesamtministerium hat die Gegenzeichnung des Königlichen Willens zu übernehmen. Im Deutschen Reiche dagegen gibt es nur einen Beamten, dem eine politische Verantwortlichkeit beigelegt wird, nämlich der Reichskanzler, der allen übrigen Beamten Anweisungen erteilt, nach denen sie handeln müssen. Er kann ihrem freien Ermessen vieles überlassen; aber es steht ihm in jedem Augenblicke das Recht zu, ihnen in den Arm zu fallen, ihr Ermessen einzuschränken, sogar ihre Anordnungen rückgängig zu machen. Nicht allein das Recht, sondern sogar die entsprechende Pflicht hat er, sobald er glaubt, für ihre Handlungen die politische Verantwortlichkeit nicht übernehmen zu können.

Die Frage ist von dem Fürsten Bismarck wiederholt und lebhaft erörtert worden. Die preußischen Einrichtungen hat er überkommen; die Reichseinrichtungen hat er geschaffen. Die preußischen Einrichtungen hat er wiederholt und herb getadelt, und da die Umstände ihre Abänderung nicht wohl zuließen, so hat er wenigstens durch sehr eindringliche Mittel dafür gesorgt, daß sie ihn so wenig wie möglich in der Durchführung seiner Absichten hemmten. Die Reichseinrichtungen hat er gerühmt. Er hielt dieselben empfehlenswert für jeden Staat, und für

einen auf föderalen Einrichtungen ruhenden Staat, wie das Deutsche Reich ist, hielt er sie sogar für unentbehrlich. Er war der Ansicht, daß in das verfassungsmäßige Recht der Bundesfürsten eingegriffen würde, wenn man verantwortliche Reichsministerien schüfe, und betrachtete jeden Antrag auf die Einsetzung solcher Ministerien als einen Angriff auf die Verfassung.[79])

Am 16. April 1869 erklärte Bismarck im Reichstage:

„Wer einmal Minister gewesen ist und an der Spitze eines Ministeriums gestanden hat und gezwungen gewesen ist, auf eigene Verantwortung Entschließungen zu finden, schreckt zuletzt vor dieser Verantwortlichkeit nicht mehr zurück; aber er schreckt zurück vor der Notwendigkeit, sieben Leute zu überzeugen, daß dasjenige, was er will, wirklich das richtige ist. Das ist eine ganz andere Arbeit, als einen Staat zu regieren.“

Am 11. Februar 1870 wies Bismarck den Vorwurf, daß er als Vorsitzender des Ministeriums hätte Kenntnis haben müssen von einer etatswidrigen Ausgabe des Finanzministers,[80]) damit zurück, daß er u. a. sagte:

„Was die erste Eigenschaft (als Ministerpräsident) anbelangt, so entnehme ich daraus, daß der Herr Referent, trotz seiner langjährigen Vertrautheit mit dem ganzen Mechanismus der preußischen Regierung, dennoch die Stellung des Ministerpräsidenten und den Zusammenhang der acht Ministerien unter sich erheblich überschätzt. Ich glaubte, es könnte auch dem Herrn Referenten nicht entgangen sein, daß im ganzen nach der jetzigen Verfassung unserer Ministerien und nach den darüber bestehenden Instruktionen, die acht Ministerien ungefähr wie acht durch eine Bundesverfassung geeinigte Staaten nebeneinander stehen. Die Regel bildet die staatliche Selbständigkeit eines jeden Ressorts; die Ausnahme bildet die Verpflichtung, Mißstände eines Ressorts zur Kenntnis und Beschlußnahme des Staatsministeriums zu bringen.“

---

[79]) cfr. „Vossische Zeitung“ vom 19. Januar 1890.
[80]) cfr. „Der Reichsbote“ vom 17. August 1892.

Am 25. Januar 1873 behandelte Fürst Bismarck ganz besonders das Ministerpräsidium in Preußen. Er führte aus:

„Es ist bei uns der eigentümliche Fall, daß der Präsident des Staatsministeriums, obschon ihm ein größeres Gewicht der moralischen Verantwortlichkeit, wie jedem anderen Mitgliede, ohne Zweifel zufällt, doch keinen größeren Einfluß als irgend einer seiner Kollegen auf die Gesamtleitung seiner Geschäfte hat, wenn er ihn nicht persönlich sich erkämpft und gewinnt. Unser Staatsrecht verleiht ihm keinen. Wenn er diesen Einfluß gewinnen will, so ist er genötigt, ihn durch Bitten, durch Überreden, durch Korrespondenzen, durch Beschwerde beim Gesamtministerium, kurz und gut, durch Kämpfe zu gewinnen, welche die Leistungsfähigkeit des einzelnen in sehr hohem Maße in Anspruch nehmen."

Endlich am 5. März 1878 erklärte Fürst Bismarck in der Rede über die Stellvertretungsvorlage im Reichstage:

„Im preußischen Ministerium hat der Ministerpräsident kein Veto; da gibt es überhaupt keinen Ministerpräsidenten, nur einen Minister, der den Titel führt und die Debatte geschäftlich zu leiten hat und seine Kollegen bitten kann; aber zu sagen hat er nichts, auch kein Veto, und wenn sich jemals ein Ministerpräsident eines gewissen Einflusses auf seine preußischen Kollegen erfreut, so ist doch das gewöhnlich mehr das Ergebnis einer sehr langjährigen Dienstzeit und eines hohen Maßes von Vertrauen, dessen er beim Monarchen genießt, aber nicht der Ausdruck der Institution. Der preußische Ministerpräsident hat gar keinen gesetzlichen Einfluß."

Im Frühjahr 1877 fühlte sich Fürst Bismarck von den fortwährenden Reibungen erschöpft. Er wollte definitiv und gänzlich zurücktreten. Was man über die Kämpfe nach allen Seiten hin erfuhr, welche den Kanzler zu dem Entschlusse veranlaßten, war allerdings geeignet, die Vorstellung zu erwecken, daß er ein volles Recht habe, einem unerträglichen Zustande ein Ende zu machen, und daß unter solchen moralischen Qualen seine längst erschütterte Gesundheit in Gefahr stand,

vollends zusammenzubrechen. Daher mußte auch die Begründung des Entlassungsgesuches durch Gesundheitsumstände als eine berechtigte erscheinen. Der Reichskanzler vermißte, als er seinen Abschied einreichte, namentlich bei einem seiner Kollegen die erforderliche Zustimmung und Unterstützung zur Ausführung von Maßregeln auf dem Gebiete der Wirtschaftspolitik und des Steuerwesens, die er für unerläßlich hielt, und die bisher nicht in Angriff genommen werden konnten.

Am 10. März 1877 entwarf er im Reichstage die allgemeinen Züge seines wirtschaftlichen Programms, indem er erklärte, er habe den Eindruck, daß der Arme unter dem Regimente der indirekten Steuern sich wohler fühle, und in diesem Sinne wünsche er eine Erhöhung der Zölle und Steuern auf nicht absolut notwendige, auf entbehrliche Artikel, Tabak und andere.

„Ich bin außer stande", sagte er dabei, „die Friktionen zu überwinden, die sich außerhalb dieses Hauses der Verständigung über einen Entwurf der Steuerreform entgegenstellen. Sie unterschätzen überhaupt die Friktionen, unter denen ein Minister zu arbeiten hat, bevor er vor Sie hintreten kann und das erste Wort spricht."

Der Kanzler gab insbesondere der Mißstimmung gegen die Stellung des Finanzministers einen sehr verständlichen Ausdruck. Der steuerauflegende Minister dürfe nicht zugleich budgetverwaltender Minister sein. Letzterer werde immer mehr auf hohe Erträge, als auf die bequeme Tragbarkeit der Steuern sehen; auch die Verwaltung der Domänen und des sonstigen Staatseigentums müsse er aufgeben und dafür in ein näheres Verhältnis zu den Reichsfinanzen treten. Der jetzige Geschäftsumfang erfordere eine so vielseitige Bildung, wie sie nur ein Finanzminister von Methusalems Alter besitzen könnte. Es stehe ja im übrigen nichts im Wege, daß der Finanzminister auch noch Präsident des Reichskanzleramtes werde; nur sei es einfach unmöglich, daß er neben seinen jetzigen Geschäften auch noch im Bundesrat und dessen Ausschüssen präsidiere.

Um dem Wunsche des Reichskanzlers auf volle Entbindung

von allen amtlichen Geschäften und Sorgen, wenn auch nicht dauernd, doch wenigstens für einen längeren Zeitraum zu entsprechen, mußte zur Erwägung kommen, ob nicht während einer ausgedehnten Beurlaubung eine volle Stellvertretung des Kanzlers in bezug auf alle seine verfassungsmäßigen Befugnisse anzuordnen wäre. In solchem Falle würde einem für die gesamte innere Verwaltung des Reiches und Preußens einzusetzenden Stellvertreter behufs vollständiger Entlastung des Fürsten Bismarck auch die nach der Reichsverfassung dem Kanzler zustehende Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit für die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers zu übertragen gewesen sein.

Im Hinblick auf die Meinungskämpfe und Schwierigkeiten, welche die Regelung einer soweit ausgedehnten Stellvertretung darbieten konnte, willfahrte der Reichskanzler den Wünschen Kaiser Wilhelms I. dahin, daß er zunächst während eines kürzeren mehrmonatlichen Urlaubs den Zusammenhang mit der Leitung der Reichsgeschäfte nicht absolut aufgeben, vielmehr dem Kaiser auf Verlangen mit seinem Rat zur Seite stehen und die verfassungsmäßige Gegenzeichnung der kaiserlichen Anordnungen, insoweit erforderlich, übernehmen wollte.

Die Vertretung des Fürsten in allen übrigen Beziehungen wurde für die inneren Reichsangelegenheiten dem Staatssekretär im Auswärtigen Amte, v. Bülow, die Vertretung in der preußischen Verwaltung dem Vizepräsidenten des Staatsministeriums, Camphausen, übertragen.

Wir lassen nunmehr die Kabinettsorder vom Jahre 1852 folgen, die seiner Zeit dem Ministerpräsidenten ein gewisses Übergewicht über seine Kollegen im Ministerium geben sollte. Sie lautete:

„Ich finde es nötig, daß dem Ministerpräsidenten, mehr als bisher, eine allgemeine Übersicht über die verschiedenen Zweige der inneren Verwaltung und dadurch die Möglichkeit gewährt werde, die notwendige Einheit darin, seiner Stellung gemäß, aufrecht zu erhalten und Mir über alle wichtigen Verwaltungsmaßregeln auf mein

Erfordern Auskunft zu geben. — Zu dem Ende bestimme Ich folgendes: 1. Über alle Verwaltungsmaßregeln von Wichtigkeit, die nicht schon nach den bestehenden Vorschriften einer vorgängigen Beschlußnahme des Staatsministeriums bedürfen, hat sich der betreffende Departementschef vorher, mündlich oder schriftlich, mit dem Ministerpräsidenten zu verständigen. Letzterem steht es frei, nach seinem Ermessen eine Beratung der Sache im Staatsministerium, auch nach Befinden eine Berichterstattung darüber an Mich zu veranlassen. 2. Wenn es zu Verwaltungsmaßregeln der angegebenen Art, nach den bestehenden Grundsätzen Meiner Genehmigung bedarf, so ist der erforderliche Bericht vorher dem Ministerpräsidenten mitzuteilen, welcher denselben mit seinen etwaigen Bemerkungen Mir vorzulegen hat. 3. Wenn ein Verwaltungschef sich bewogen findet, Mir in Angelegenheiten seines Ressorts unmittelbar Vortrag zu halten, so hat er den Ministerpräsidenten davon zeitig vorher in Kenntnis zu setzen, damit derselbe, wenn er es nötig findet, solchen Vorträgen beiwohnen kann. — Die regelmäßigen Immediatvorträge des Kriegsministers bleiben von dieser Bestimmung ausgeschlossen. Charlottenburg, den 8. September 1852."

Nach der Auffassung des Fürsten Bismarck genügte diese Kabinettsorder, welche eine Einheitlichkeit des Staatsministeriums herzustellen bestimmt war, nicht, um dies auch von ihm als notwendig erkannte Ziel zu erreichen. Er hat wiederholt betont, daß die Stellung des preußischen Ministerpräsidenten als primus inter pares eine unzureichende sei; daß es im allgemeinen Interesse des Landes wie der Krone liege, den Ministerpräsidenten mit einer wenigstens annähernd gleichen Machtfülle auszurüsten, wie sie dem Premierminister Großbritanniens den einzelnen Ressortchefs gegenüber zusteht.

Verträge und Verfassung.

In einer Ansprache des Königs Wilhelm II. von Württemberg an das württembergische Volk im Oktober 1891 hieß es: „Ich verspreche die Verfassung des Landes getreu zu wahren . . und Meine Stellung als Regent eines deutschen Staates in unerschütterlicher Treue zu den Verträgen, die unser großes deutsches Vaterland begründeten, wahrzunehmen." Diese Ausdrucksweise, welche die „Verträge" als die staatsrechtliche Grundlage des heutigen Zustandes im Deutschen Reiche bezeichnete, war damals mehrfach an verschiedenen Stellen offiziell gebraucht worden. Dennoch erregte der Ausdruck in der norddeutschen Presse[81]) Anstoß, die darauf hinwies, daß ein fortgesetzter unrichtiger Sprachgebrauch leicht falsche Vorstellungen erwecken könne. Die Errichtung des Reiches beginne allerdings mit einem Vertrage, nämlich dem vom 16. August 1866, durch welchen die Staaten des späteren Norddeutschen Bundes sich verpflichteten, den letzteren zu begründen. Nachdem die Verfassung des Norddeutschen Bundes aber in Kraft getreten, sei der Vertrag, der deshalb auch nur auf 1 Jahr abgeschlossen worden, erfüllt und erledigt. In gleichem Sinne sagt Laband: „Das August-Bündnis ist die alleinige völkerrechtliche Basis für die Errichtung des Bundes, in keiner Hinsicht dagegen die staatsrechtliche Grundlage des Norddeutschen Bundes selbst."

---

[81]) Insbesondere bei der „National-Zeitung", Oktober 1891.

In der norddeutschen Verfassung war der Eintritt der süddeutschen Staaten durch folgende Bestimmung des Art. 79 vorgesehen: „Der Eintritt der süddeutschen Staaten oder eines derselben in den Bund erfolgte auf den Vorschlag des Bundespräsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung.“ Als es infolge des französichen Krieges 1870 soweit war, berichtete im Norddeutschen Reichstag der Staatsminister Delbrück über die bezüglichen Verhandlungen von München und Versailles, „daß man zusammengetreten sei, um über die Gründung eines deutschen Bundes zu verhandeln“ — der später den Namen „Deutsches Reich“ erhielt. Demgemäß bezwecken die Berliner resp. Versailler Verträge, daß, wie es in dem mit Bayern heißt, „ein ewiger Bund geschlossen wird, welcher die in gewissen Punkten abgeänderte Norddeutsche Verfassung erhalten soll. Ganz, wie bei der Stiftung des Norddeutschen Bundes, sind die „Verträge“ das Mittel zum Zweck. Nachdem dieser erreicht worden ist, haben sie immer noch die Bedeutung von Materialien zur Interpretation der Reichsverfassung, in welche ihre wesentlichen Bestimmungen übergegangen sind; aber die Grundlage des Reiches ist nunmehr diese Verfassung; nicht die Verträge, durch welche man zu ihr gelangte. Wir zitieren wieder Laband als bewährten Lehrer des Staatsrechts; er sagt:

Die Versailler November-Verträge finden ihre Analogie in dem Augustbündnis von 1866. Sie sind durchaus völkerrechtlicher Natur; sie begründen vertragsmäßige Rechte und Pflichten. Der Inhalt derselben besteht für den Nordeutschen Bund in der Pflicht — und dem dieser Pflicht korrespondierenden Rechte —, am 1. Januar 1871 die süddeutschen Staaten unter den mit denselben vereinbarten Bedingungen in den Bund aufzunehmen, für jeden der süddeutschen Staaten in der Pflicht — und dem dieser Pflicht korrespondierenden Rechte — am 1. Januar 1871 dem Bunde beizutreten.

Demgemäß besagt das Reichsgesetz vom 16. April 1871, durch welches die neue Redaktion der Reichsverfassung verkündet wurde, daß diese Verfassung an die Stelle der zwischen dem

Norddeutschen Bunde, Baden, Hessen, vertragsmäßig vereinbarten Formulierung der norddeutschen Verfassung, sowie an die Stelle der mit Bayern und Württemberg über den Beitritt zu dieser Verfassung geschlossenen Verträge tritt. Der Eingang der Reichsverfassung konstatiert kurz diese geschichtliche Entwicklung, deren Ergebnis eben die Verfassung ist.

In Friedrichsruh wurde die Stellungnahme der „National-Zeitung" bemängelt. Die „Hamburger Nachrichten" erwiderten:

„Unsere Zeit hat wenig Neigung, sich auf staatsrechtliche Silbenstechereien einzulassen, zumal wenn keine materielle Nötigung dazu vorliegt. Auch bei der „National-Zeitung" haben wir früher keine solche Neigung wahrzunehmen vermocht. Wenn sie plötzlich und in auffälliger Weise zu Tage tritt, so liegt es nahe, an äußere Einwirkung zu denken. Wir würden es bedauern, wenn dies zuträfe. Ohne Zweifel bildet die Verfassung die Grundlage des Deutschen Reiches, seitdem sie an Stelle der zwischen dem Norddeutschen Bunde, Baden und Hessen vertragsmäßig vereinbarten Formulierung der norddeutschen Verfassung, resp. an die Stelle der mit Bayern und Württemberg über den Beitritt zu dieser Verfassung geschlossenen Verträge getreten ist. Aber wir sehen nicht ein, welcher Schade dem deutschen Reiche daraus entstehen sollte, wenn ein Deutscher Souverän, ein Mitglied der „verbündeten Regierungen", verspricht, den „Verträgen" Treue halten zu wollen, die das Deutsche Reich „begründeten" und die in der Reichsverfassung ihren formalen staatsrechtlichen Ausdruck gefunden haben. Selbst wenn der Ausdruck „Verträge" vom Könige von Württemberg nicht zufällig, sondern absichtlich gebraucht wäre, bliebe es ungerechtfertigt, daran Unterstellungen zu knüpfen, welche sich in der Richtung der von der „National-Zeitung" gemachten Andeutungen bewegen. Bis jetzt sind im deutschen Staatsleben nach unserer Wahrnehmung noch keine Symptome aufgetreten, die sorgen ließen, daß die deutschen Bundesfürsten das Bedürfnis empfänden, ihre föderalistische Stellung im Reiche schärfer zu accentuieren. Wer den aufrichtigen Wunsch hat, daß dies auch in Zukunft nicht geschehe,

sollte vor allen Dingen darauf bedacht sein, die Empfindlichkeit der deutschen Fürsten zu schonen und jedes Mißtrauen von ihnen fern zu halten.

Bismarck nannte die Wahrung der Verfassung Vertragstreue und appellierte an dieselbe, namentlich unitarischen Bestrebungen gegenüber. Bei den Verhandlungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes wies er entschieden von sich, die Übermacht Preußens in dem Bunde etwa dazu zu benutzen, um von den einzelnen Regierungen Zugeständnisse zu erzwingen, welche nicht freiwillig gemacht würden, und erklärte: „Die Grundlage des Bundesverhältnisses soll nicht die Gewalt sein, weder den Fürsten, noch dem Volk gegenüber. Die Grundlage soll das Vertrauen zu der Vertragstreue Preußens sein, und dieses Vertrauen darf nicht erschüttert werden, so lange man uns die Vertragstreue hält."

Die Kompetenz der Volksvertretungen der Einzelstaaten.

Fürst Bismarck berührte dieses Thema am 8. Juli 1893 in der folgenden Ansprache an 400 Besucher aus dem Fürstentum Lippe:

„Das Fürstentum Lippe gehört zu den kleinen Bundesstaaten des Reichs; aber ich möchte Sie doch bitten, die Tatsache seiner Zugehörigkeit, seiner Stellung zum Reiche ebensowenig zu unterschätzen, als ich die Stellung der Kleinstaaten und ihren Nutzen für den nationalen Gedanken unterschätzt habe. Ich kann meinen Gedanken dahin ausdrücken, daß zwischen wenigen mittelgroßen Staaten schwerer als bei den 25 jetzt bestehenden, unter denen 17, 18 von der Größe sind, daß sie nur eine Stimme im Bundesrate haben, Einigkeit zu erzielen und zu behaupten sein würde. Sie bilden gewissermaßen den Mörtel zwischen den Quadern; hätten wir nur Staaten von der Größe wie Sachsen und Bayern, so würde die heutige Verfassung schwerer anzuwenden sein.

Ich weiß nicht, ob Sie in Ihrem Lande sich die Privilegien, welche die Reichsverfassung gerade den kleineren Staaten verleiht, vergegenwärtigt haben? Wenn nicht, so erwarte ich es von der Zukunft. Es wäre ein großes Privilegium, wenn Ihr Fürst einen Reichstagsabgeordneten zu entsenden hätte. Er hat aber, was als viel schwerwiegender zu veranschlagen ist, ein Mitglied zum Bundesrat zu ernennen. Dies ist der 58ste Teil der Gesetz-

gebung, während die Ernennung eines Reichstagsabgeordneten nur den 397sten Anteil an der Gesetzgebungskörperschaft bedeuten würde. Außerdem steht den Bundesratsmitgliedern das Recht zu, im Reichstage jederzeit in jeder Sache das Wort zu ergreifen, ohne daß der Reichstagspräsident es hindern könnte, und selbst wenn das Bundesratsmitglied für eine Sache spricht, die im Bundesrat in der Minorität geblieben ist[82]). Dem Bundesrate ist die Möglichkeit der Mitwirkung im nationalen Leben gegeben, und es hat mir eine Enttäuschung bereitet, daß von diesem Rechte bisher nicht mehr Gebrauch gemacht worden ist. Wie die Verfassung in ihren Grundzügen angelegt wurde, hatte ich mir gedacht, daß die Bundesbevollmächtigten auch im Reichstage mehr sprechen würden, und daß jeder Staat von den Intelligenzen, die er zur Verfügung hat, abgesehen von denjenigen, welche in seinen ministeriellen Ämtern sind, auch im Reichstage Gebrauch machen würde. Ich dachte mir außerdem, daß die Landtage der einzelnen Staaten sich an der Reichspolitik lebhafter, als bisher geschehen, beteiligen würden, daß die Reichspolitik auch der Kritik der partikularistischen Landtage unterzogen werden würde. Dafür weiß ich bisher kein Beispiel; nichtsdestoweniger bin ich mit dieser Meinung im verfassungsmäßigen Rechte. Ich hatte mir bei der Aufstellung der Verfassung ein reicheres Orchester der Mitwirkung in den nationalen Dingen gedacht, als es sich bisher betätigt hat, weil die Neigung zur Mitwirkung in den einzelnen Staaten nicht in dem Maße, wie vorausgesetzt worden, vorhanden war. Denken Sie, daß die nationalen Interessen nicht nur in unserm Bundesrate und im Reichstage diskutiert, sondern auch in den einzelnen Landtagen vertreten und besprochen würden: würde die Teilnahme dafür nicht lebhafter

---

[82]) Vergl. hierzu Artikel 9 der „R. V." Derselbe lautet:

„Jedes Mitglied des Bundesrates hat das Recht, im Reichstage zu erscheinen und muß daselbst auf Verlangen jederzeit gehört werden, um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, auch dann, wenn dieselben von der Majorität des Bundesrates nicht adoptiert worden sind. Niemand kann gleichzeitig Mitglied des Bundesrates und des Reichstages sein."

werden? Ich fürchte, es zeigt nicht einen Fortschritt, sondern eine Rückentwickelung, wenn die große Zahl der Landtage, die zur Mitarbeit berufen waren, von diesen ihren Mitteln keinen Gebrauch macht und sich keine Geltung verschafft; infolgedessen durchdringt das nationale Gefühl nicht alle Poren, alle Adern in dem Maße wie ich gehofft hatte, und wie es wünschenswert wäre und in Zukunft der Fall sein möge. Das Blut konzentriert sich jetzt in Kopf und Herz, in Bundesrat und Reichstag. Wenn der Bundesrat öffentlich in seinen Sitzungen wäre, so würde er wirksamer sein. Wenn die Abgeordneten für den Bundesrat danach ausgesucht würden, daß man Gewißheit hätte darüber, daß sie auch im Reichstag sprechen würden, so wäre es besser. In der Zeit, wo die Verfassung entstand, pulsierte das nationale Leben so stark, daß jeder, der auch nur einen Zipfel davon erfaßte, sich der Strömung hingab. Ich kann nicht sagen, daß die Hoffnung, dies würde andauern, sich bestätigt hat. Es ist eine alte deutsche Neigung, zu warten, daß andere das machen möchten, wobei man selbst Hand anlegen sollte.

Ich hoffe auf andere Zeiten, wo das nationale Gefühl wieder stärker sein und man zum Nachdenken darüber kommen wird, welche Mittel wir haben, es lebendig zu erhalten.

Solche Mittel sind zunächst in der Institution der Landtage, dann in der des Bundesrates vorhanden. Der Bundesrat hat in seinen Beschlüssen eine amtliche Gültigkeit; aber in der öffentlichen Meinung hat er nicht die Bedeutung erreicht, wie ich es mir gedacht hatte. Es kann ihm auf die Weise ergehen, wie dem preußischen Herrenhause, welches auch aus Mangel an initiativer und bemerkbarer Tätigkeit nicht die Autorität hat, die ein Oberhaus haben sollte. Und Gott möge verhüten, daß der obere Faktor unserer Gesetzgebung, der Bundesrat, in der öffentlichen Meinung Deutschlands die Gleichberechtigung mit dem Reichstage verliere.

Ich bin da, wie es einem natürlich ergehen wird, der zeitlebens Politik getrieben hat und der nichts zu tun hat, als über die Vergangenheit nachzudenken, in eine weitläufige Erörterung

gekommen, von der ich hoffe, daß sie Ihnen nicht ohne Interesse war, und die dazu beitragen möge, daß, wenn Sie nach Hause kommen, Sie dafür wirken werden, daß die Beteiligung an der Reichspolitik auch in der Diaspora der Landtage lebhafter werden wird.

Es ist ein Irrtum, wenn Staatsrechtlehrer behaupten, die Landtage seien dazu nicht berechtigt. Sie sind immer befugt, das Auftreten ihrer Minister in bezug auf die Reichspolitik vor ihr Forum zu ziehen und ihre Wünsche den Ministern kund zu tun.

Ich halte es für eine ungeschickte Tendenz, einen Mangel an Verständnis des deutsch-nationalen Lebens, wenn viele unserer Staatsrechtslehrer — Theoretiker, keine Praktiker, — es für einen Gewinn erklären, wenn die Zahl der Kleinstaaten sich verringere, und ich bin bemüht, diesem zu widersprechen, wo ich kann. Gerade die Zahl der Stimmen im Bundesrate sollte nicht verringert werden. Würde sie das, so kämen wir wieder in die Gefahr, welche ich von Anfang an zu bekämpfen gehabt habe, nämlich die, an Stelle des deutsch-nationalen Reiches ein Großpreußen zu bekommen. Es gibt viele, die gern deutsche Reichsangehörige sein wollen, aber nicht Preußen, und ich habe immer gefürchtet, daß sich das Reich nach der großpreußischen Seite hin entwickeln würde.

Die Bundesstaaten, die nur je eine Stimme im Bundesrate führen, sind 17, und wenn ich die Hansestädte, die im Vergleich zu den anderen eigenartig sind, abziehe, so sind es 14. Und 14 Stimmen im Bundesrate sind eine gewichtige Stimmenzahl, wenn sie sich zusammenhalten. 14 Stimmen zu den preußischen geben Preußen immer die Majorität; die übrigen nach Abzug der preußischen betragen 24. Der Bundesrat ist also gewissermaßen in drei Kategorien geteilt, erstens in die kleinen Staaten mit je 1 Stimme, Preußen mit 17 Stimmen und die Mittelstaaten mit 24 Stimmen. Welches Gewicht liegt also in den kleinen Staaten, und ich wundere mich, daß sich in ihnen allen kein Politiker fand, der sich dasselbe zu Nutzen gemacht hätte.

Alles, was ich Ihnen eben vortrage, ist, wenn Sie wollen, ein Klagelied darüber, daß der nationale Gedanke in den Landtagen und Einzelregierungen nicht derart gezündet hat, wie ich vor 20 oder 25 Jahren gehofft hatte, und ich bin leider körperlich nicht mehr kräftig genug, um im Reichstage aufzutreten. Ich könnte dort wohl einmal eine Rede halten, aber die Gesamtheit der Leistungen, die für mich mit einem Mandat verknüpft sein würden, bin ich nicht mehr imstande, körperlich durchzuführen. Deshalb entschuldigen Sie mich, wenn ich bei diesem politischen Anlaß, der Ihre Begrüßung doch ist, diese meine Klagelieder Ihnen vortrage. Aber ich hoffe, es wird mit der Zeit anders werden, und es werden die Bureaukraten, welche Hermann im Teutoburger Walde erschlug, die „Prokuratoren," wie sie damals genannt wurden, nicht wieder die Alleinherrscher werden. Zur Zeit besteht noch die Gefahr, daß sie, in unblutiger aber erstickender Weise die Herrschaft wieder über uns gewinnen werden und daß die Errungenschaften des Schwertes, ich will nicht sagen, durch die Feder der Diplomaten, aber doch durch Bureauwesen, Beamtenherrschaft und das träge Zuschauen in Erwartung, daß andere das Nötige schon tun werden, zu Grunde gehen. „Die Regierung wird es schon machen!" Wer ist denn die Regierung? Ja, wenn die Fürsten es selbst besorgen könnten; sie sind alle wohlwollende Herren, aber sie sind notwendigerweise angewiesen auf ihre Beamten, ihre Minister, vortragenden und geheimen Räte.

Meine Befürchtung und Sorge für die Zukunft ist die, daß das nationale Bewußtsein erstickt wird in den Umschlingungen der Boa constrictor, der Bureaukratie, die in den letzten Jahren reißende Fortschritte gemacht hat. Hier können nur Bundesrat und Reichstag helfen. Auch ersterer hat das Recht, sich geltend zu machen. Wenn die staatsmännische Einsicht der Bureaukratie nicht ausreicht, so ist gerade den Bundesratsmitgliedern und dem Parlamente Gelegenheit gegeben, ihr zu Hilfe zu kommen, sodaß die Intelligenzen im Bundesrat und Reichstag zusammenwirken.

Ich wiederhole, daß ich nicht auf das Reden im Bundesrate selbst, sondern auf das Recht der Bundesratsmitglieder, im Reichstage jederzeit das Wort zu erhalten, das Hauptgewicht lege. Ich meinerseits bin zu alt, zu matt, um ins Gefecht zu gehen. Nehmen Sie aber an, daß das nicht der Fall wäre, daß ich als Bundesratsgesandter eines deutschen Fürsten, sei es des Ihrigen, in Berlin wäre und ich spräche meine Überzeugung auch dann im Bundesrat und Reichstage aus, wenn sie nicht im Einklange mit der Majorität des Bundesrats stände. Würde das nicht einen Eindruck machen, weil es von einer Persönlichkeit ausginge, die bekannt und deren Vorleben bekannt ist? Solche Persönlichkeiten sind aber doch nicht ausgestorben, und es wäre auf diesem Wege auch für die Regierungen der kleineren Staaten die Möglichkeit gegeben, den gravaminibus öffentlichen Ausdruck zu geben, welche amtlich keine Berücksichtigung gefunden haben.

Die Ergebnisse all dieser Betrachtungen resümiere ich dahin: Gott erhalte uns die Reichsverfassung, wie sie besteht, und Gott erhalte uns die Zahl der Bundesregierungen, die den Bundesrat bilden, damit dieser dem Reichstage als vollständig ebenbürtiger und gleichberechtigter Koeffizient unserer Gesetzgebung stets zur Seite steht.

Dazu ist notwendig, daß Gott auch das Haus Ihres Fürsten erhalte, und ich bitte Sie, mit mir dem Wunsche Ausdruck zu geben, daß Er Sr. Durchlaucht, dem Fürsten Woldemar, ein langes und gesundes Leben verleihen möge."

Im Februar 1896 beschäftigte sich die zweite badische Kammer mit dem Antrage Muser und Genossen, welcher die Mitteilung der Instruktionen der Bundestagsbevollmächtigten an die Stände als gesetzliche Verpflichtung der badischen Regierung beanspruchte. Die Regierung erkannte ihre Verantwortlichkeit für die den Bundesratsbevollmächtigten erteilten Instruktionen an und sprach ebenso ihre Bereitwilligkeit aus, dem Landtag von Fall zu Fall Mitteilungen über ihre Stellungnahme im Bundesrat zu machen. Sie lehnte dagegen die Annahme des Antrags Muser ab.

Hierzu bemerkten die „Hamburger Nachrichten“ in einem Artikel unverkennbarer Herkunft:

„Die Kammer hat in längerer Beratung diesen Standpunkt der Regierung als berechtigt anerkannt. Auch wir müssen sagen, daß so erfreulich das von der badischen Landesvertretung bewiesene Interesse für die Reichsangelegenheiten ist, es doch zu viel verlangt wäre, wenn man von einer Einzelregierung fordern wollte, daß sie die Instruktionen von ihren Bundesratsbevollmächtigten zur Kenntnis der Volksvertretung bringen sollte. Dagegen halten wir den Anspruch der Einzellandtage, über Reichsangelegenheiten zu verhandeln, und dadurch auf die Instruktion der Vertreter ihrer Staaten im Bundesrat Einfluß zu nehmen, mit dem bestehenden deutschen Staatsrecht für übereinstimmend. Unserer Ansicht nach ist, wie wir schon früher nachgewiesen haben und hier nur wiederholen können, im Interesse der verfassungsmäßigen Entwickelung des Deutschen Reiches eine lebhaftere Beteiligung der Einzellandtage an dem Verhalten und der Abstimmung ihrer Regierungen im Bundesrat ein Bedürfnis. Die Gründe, welche dagegen angeführt werden, bewegen sich auf dem Gebiete von allgemein gehaltenen Bedenken über ein mögliches Gegeneinanderwirken der verschiedenen Einzellandtage in Reichsangelegenheiten und über angebliche Eingriffe in die Tätigkeit des Reichstages. Um letzteren handelt es sich in dieser Frage überhaupt nicht, sondern nur um Einwirkung der Landtage auf das Verhalten ihrer Regierung im Bundesrate. Daß die Landtage hierzu berechtigt sind, wird von niemandem ernstlich bestritten, und man sollte den Regungen aktiver Beteiligung der Landtage an der bundesrätlichen Reichspolitik um so weniger Hindernisse in den Weg legen, als die parlamentarische Einwirkung auf die bundesrätlichen Beschlüsse schon durch die Geheimhaltung der Abstimmungen im Bundesrate wesentlich erschwert ist. Sie würde wirksamer sein, wenn die Verhandlungen im Bundesrate wenigstens insoweit öffentlich wären, daß die Abstimmungen und Anträge jeder einzelnen Regierung namentlich rechtzeitig bekannt gegeben würden, und wenn die Regierungen

ihrerseits Wert darauf legten, sich bei ihren Abstimmungen im Bundesrate mit ihren Landesvertretungen in Übereinstimmung zu halten. Es würde dann so leicht nicht vorkommen, daß die bundesrätlichen Vorlagen für den Reichstag Überraschungen oder Zwangslagen herbeiführten, und nicht bloß die Landtage, sondern alle Teile der Nation würden in der Lage sein, die bundesrätlichen Beschlüsse mit ihrer Zustimmung bis zur Vorlage an den Reichstag zu begleiten, zu kontrollieren.

Die Abneigung der Regierung, und zum größeren Teile auch ihrer Landtage, gegen Verhandlung von reichspolitischen Fragen in den Landtagen, halten wir für ein Ergebnis der zentralisierenden Bestrebungen, welche seit Herstellung des Reiches auf Bildung von selbständigen Reichsministerien gerichtet sind. Die Anhänger einer schärferen Zentralisation der Reichseinrichtungen sind von der Besorgnis beherrscht und angetrieben, daß ihre Zukunftspläne durch Beteiligung der einzelnen Landtage an der Reichspolitik beeinträchtigt werden könnten. Die Erfahrung, daß die Einrichtung eines selbständigen Reichsministeriums mit der verfassungsmäßig berechtigten Mitwirkung der einzelnen Regierungen an der Reichsregierung unverträglich sein würde und den Bundesgenossen gegenüber in schwere Krisen und Konflikte führen könnte, hat die Rückstände der unitarischen Tendenzen bisher nicht beseitigt, welche einer lebhafteren und äußerlich erkennbaren Beteiligung der Einzelstaaten der Reichspolitik seit 20 Jahren bewußt oder unbewußt entgegengewirkt haben. Wir halten die Belebung der Beteiligung an der allgemeinen Reichspolitik in den öffentlichen Verhandlungen der Einzelstaaten und ihrer Parlamente nicht für ein zersetzendes Element, sondern für eine Förderung der nationalen Interessennahme an den gemeinsamen Angelegenheiten in allen Kreisen der Bevölkerung. Die Unabhängigkeit des Reichstages steht dabei nicht in Frage, und die Norm, daß Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen, bleibt davon unberührt. Wir wünschen, daß die Abstimmungen der Regierung im Bundesrate durch Erörterung und Verständigung jeder Regierung mit ihrem Landtage mehr als bisher auf den Einklang

mit den Bedürfnissen und Gesinnungen der Einzelstaaten hingewiesen werden, und die verfassungsfreundlichen Blätter sollten jeden Versuch, die Deckung der öffentlichen Verantwortlichkeit da herzustellen, wo sie bisher fehlte, willkommen heißen."

Die „Frankf. Ztg." knüpfte an diese Bismarck'schen Auslassungen die folgenden Bemerkungen:[83])

„Fürst Bismarck hat seit seinem Ausscheiden aus der aktiven Politik schon wiederholt die Einzellandtage animiert, sich mit den Reichsangelegenheiten zu befassen. Die Darlegung der „Hamb. Nachr." deckt sich zu einem guten Teile mit dem Bestreben der Demokratie, dessen Ausdruck der Antrag Muser war. Es handelt sich für uns darum, eine Einwirkung der Landtage auf die Abstimmungen der Regierungen im Bundesrat herzustellen und der Volksvertretung die Möglichkeit einer Kontrolle der Bundesratsbestimmungen zu sichern. Genau dasselbe wollen die „Hamb. Nachr.", wenn sie verlangen, die Regierungen sollten ihrerseits Wert darauf legen, sich bei ihren Abstimmungen im Bundesrate mit ihren Landesvertretungen in Übereinstimmung zu halten. Da aber die Regierungen dies freiwillig — wenigstens bisher — nicht geübt haben, so ist es notwendig, den Regierungen eine solche Übung zur Pflicht zu machen. Daß das logisch ist, werden auch die „Hamb. Nachr." zugeben müssen, zumal sie finden, daß ein solches Verlangen mit dem bestehenden deutschen Staatsrecht im Einklang ist. Ebenso ist die Öffentlichkeit der Bundesratssitzungen eine demokratische Forderung. Wir würden es als einen wesentlichen Fortschritt begrüßen, wenn diese Öffentlichkeit wenigstens zunächst in der in den „Hamb. Nachr." vorgeschlagenen Form gewährt würde. Die Folgen dieser Öffentlichkeit beurteilen wir ähnlich wie der Gewährsmann des Blattes; wir versprechen uns davon eine erhebliche Steigerung des Interesses an den Reichsangelegenheiten und zugleich eine im allgemeinen sachliche Behandlung der politischen Fragen, da es darauf ankäme, die Interessen aller Reichsteile

---

[83]) cfr. „Frankfurter Zeitung" vom 21. Februar 1896.

sorgfältig zu beachten. Vorlagen wie die Weinsteuer und die verpfuschte Zuckersteuer würden alsdann kaum noch möglich sein. Sind wir so in der ihrer Seltenheit wegen besonders erfreulichen Lage, uns mit dem Tenor der Ausführungen des Hamburger Organes ganz einverstanden erklären zu können, so trifft das auf die Schlußbemerkungen nicht zu. Es ist nicht ersichtlich, wie das Streben nach verantwortlichen Reichsministerien den ersten Kanzler verhindert haben sollte, einen Ausbau der Institutionen in dem oben skizzierten Sinne herbeizuführen, durch den er ja am besten die auch von uns bekämpfte übertriebene Zentralisierung hätte bekämpfen können. Wir können von unserem demokratischen Standpunkte aus nur lebhaft bedauern, daß Fürst Bismarck während seiner Amtszeit nicht die Muße fand, die Dinge in dem scharfen Lichte zu beobachten, wie jetzt. Es wird ihm kaum entgehen, daß die in den „Hamb. Nachr." gemachten Vorschläge und das Streben nach verantwortlichen Reichsministern innerlich nahe verwandt sind; denn beide haben die größere Verantwortlichkeit der Regierungen zum Zielpunkte. Den badischen Nationalliberalen empfehlen wir die Lektüre der Hamburger Abhandlung ganz besonders; sie können daraus manches lernen, wenn sie auch etwas beschämt dabei werden sollen. Sie haben sehr voreilig eine „niederschmetternde Niederlage" des Antrags Muser ausposaunt; jetzt werden sie doch zu der Überzeugung kommen, daß dem Antrag eine stark innere Fruchtbarkeit innewohnt. Ist ein Samenkorn untergepflügt, darf man nicht wähnen, es sei nun auch verschwunden, man muß ihm Zeit lassen, sich zur Frucht zu entwickeln."

Im Juli 1893 fand eine Huldigungsfahrt der Braunschweiger nach Friedrichsruh statt, deren Teilnehmern gegenüber der Fürst sich ebenfalls über das Thema der größeren Beteiligung der Einzellandtage an den Angelegenheiten des Reiches aussprach. Nach einem scharfen Wort über „die Bureaukratie[84]), die 1806 und 1807 dem französischen Siegeszuge die Wege

---

[84]) cfr. „Berliner Neueste Nachrichten" v. 23. Juli 1893.

ebnete und die 1848 den Barrikaden gegenüber haltlos zusammenbrach — kein Oberpräsident war damals da, der nicht abwartete, was aus der Revolution in Berlin würde" — führte der Fürst aus:

„Das bureaukratische Zimmerwerk ist so konstruiert, daß es ein Holzbau ist, kein Granitbau. Darauf können wir nicht sicher bauen. Die Volksvertretung ist dazu da, die Bureaukratie zu korrigieren, zu zensurieren, ihr zu Hilfe zu kommen und sie vor Übergriffen zu bewahren. Dazu ist erforderlich, daß die Gesetzgebung das System der Geheimhaltung aufgibt. Wenn niemand weiß, was die Regierung beabsichtigt, und sie die Durchführung ihrer Absichten nicht vorbereitet, so kann keine Landesvertretung und kein Abgeordneter rechtzeitig ein Urteil gewinnen. Ich halte für richtig und habe als Minister danach gehandelt, daß die neuen Vorlagen ohne Rücksicht darauf, ob sie populär waren oder nicht, in der offiziösen und amtlichen Presse zunächst bekannt gegeben wurden; von Überraschung und Zwangslage war denn auch keine Rede. Wenn dann vom Reichstag die Vorlagen abgelehnt wurden, so haben wir diese Ausübung seiner Berechtigung oft zwar mit bitterem Herzen, aber doch angenommen und uns auf eine andere Vorlage besonnen, durch welche wir unseren Zwecken näher zu kommen glaubten. Das, glaube ich, ist auch für die Zukunft der richtige Weg; dazu ist aber notwendig, daß die Beteiligung an den Regierungsgeschäften und an dem Schicksale der großen gesamten Nation nicht nur eine innere, gemütliche, sondern auch äußerlich erkennbarere wird, als es heute der Fall ist.

In diesem Sinne habe ich auch unseren Landsleuten aus dem Fürstentum Lippe, welche neulich hier waren, empfohlen, doch auch in ihrem kleinen Kreise mehr sich mit der Reichspolitik zu beschäftigen; diese gehört doch zu den Landesinteressen. Die deutsche Frage müßte in kleinen und großen Reichsländern stets die oberste Frage sein, über welche die Minister wegen ihrer Haltung im Bundesrate interpelliert werden sollten. Für manchen Minister mag es ja sehr bequem sein, wenn die Verhandlungen



Damals hatten wir die Einheit nicht, jetzt haben wir sie. Sollte sie dadurch, daß wir sie besitzen, an Wert für uns verloren haben? Ich kann es nicht denken. Aber es mindert den Glauben des Auslandes an die Festigkeit unseres Zusammenhanges, wenn wir die nationale Sache scheinbar mit Gleichgültigkeit behandeln."

Am 27. August desselben Jahres empfing sodann der Fürst 600 Frankfurter[85]) zu denen er über dasselbe Thema sich äußerte:

„Ich bin ja daran gewöhnt, schon wie ich Minister war und heute noch mehr, daß meine Bestrebungen und Überzeugungen in demjenigen Teile unserer Presse, der bei Herstellung des Deutschen Reichs nicht mitgewirkt hat, wenigstens nicht aktiv und wahrnehmbar, angegriffen und entstellt werden. So sehe ich mich täglich in Blättern, die mir zugeschickt werden, ohne daß ich sie bestellt habe, als Partikularisten hingestellt. Nun ist das im Rückblick auf meine bisherige Lebenstätigkeit, auf meine ganze Lebensstellung, ja eine ziemlich komische Anklage. Man beschuldigt mich, ich hetze die Partikularisten gegen das Reich. Umgekehrt: wer das, was ich gesagt habe, ich will nicht sagen mit Wohlwollen, aber doch mit Aufmerksamkeit betrachtet, der wird wissen, daß ich nur wünsche, daß die Einzelstaaten ihre Kräfte im Interesse unserer nationalen Einrichtungen und für unsere Reichspolitik betätigen. Ich habe bei anderer Gelegenheit gesagt, daß die Landtage sich mehr mit der Reichspolitik beschäftigen sollten. Ich kann ja damit nicht gemeint haben, daß die Landtage dem Reichstage vorgreifen, auch nicht, daß sie dem Bundesrate das Konzept korrigieren sollten, sondern ich meine damit nur, daß in den Landtagen das Schweigen über das Reich zu tot ist. Ich habe nie den Gedanken gehabt, daß in den Landtagen die deutsche Politik gemacht werden sollte, aber die Landtage sollten meines Erachtens doch ihre Minister fragen: Wie habt Ihr sie gemacht und warum habt Ihr sie

---

[85]) cfr. „Hamburger Nachrichten" v. 4. September 1893.

so gemacht? damit das Interesse an den gemeinsamen Dingen erhalten bleibe. Es ist ja zweifellos, daß hier den Angehörigen eines jeden Einzelstaates die Fragen, die in der Reichspolitik zu entscheiden sind, zum großen Teil wichtiger sind und schwerer wiegen, als diejenigen, über die ein Landtag Beschluß fassen darf. Kann denn der Einzelne sich teilen etwa in einen vom Reiche indirekt und vom Landesherrn direkt besteuerten Bürger? Ich nenne die Besteuerung hier nur als ein Beispiel; es gibt unzählige andere Dinge, die nur der Reichsgesetzgebung unterliegen; aber diese greift so in unser Leben ein, daß es von erheblicher Wichtigkeit ist, diese Gesetzgebung mit der der Einzelstaaten in Übereinstimmung zu halten.

Ich sehe dabei in dem Landtage etwas Ähnliches ungefähr wie in Preußen dem Ministerium gegenüber die Oberrechnungskammer. Die Landtage sollten, wenn ihre Regierungen im Bundesrate eine nicht ganz durchsichtige Haltung zeigten, sich doch soviel für die deutsche Hälfte ihres Wohlergehens interessieren, daß sie die Minister fragen: Was habt Ihr dabei gedacht, was für Gründe führt Ihr an, daß Ihr so gehandelt habt?

Es ist ja dies die einzige Art von Ministerverantwortlichkeit, die wir überhaupt besitzen. Wir haben keine gesetzliche, keine juristische. Die einzige, die wir haben, ist, daß einem Minister, der etwas getan hat, von seinen Landsleuten gesagt werden kann: Da hast Du Dich ungeschickt, um nicht zu sagen, recht dumm benommen.

Die Auffassung im Lande von dem, was ein Minister tut, sein guter Ruf und seine Ehrlichkeit sind die einzigen Faktoren, welche einen Minister in seiner Verantwortlichkeit bestimmen; etwas anderes haben wir nicht.

Wie steht es denn mit unsern Ministern im Bundesrate in dieser Hinsicht? Wer kritisiert denn das, wer weiß denn, was hier bei verschlossenen Türen verhandelt ist? Der Einzige, der darnach zu fragen hat, ist der Landtag. Also, wenn das Partikularismus ist, dann verdreht man die Worte. Im Gegenteil,

ich wünsche die partikularen Landtage mehr, als bisher der Fall gewesen ist, von den großen nationalen Interessen durchsetzt, belebt, begeistert zu sehen.

Vor dreißig Jahren war die deutsche Frage in allen Landtagen die erste. Jetzt ist es anders, jetzt sagt man dort: diese Sache geht uns nicht mehr an. Ja, darauf ist unsere ganze Einrichtung, unsre deutsche Verfassung nicht berechnet, sondern auf das Ineinandergreifen aller amtlich berechtigten Faktoren im nationalen und einheitlichen Sinne. Und wenn wir das nicht erreichen, so fürchte ich, geht es rückwärts mit unserm Nationalgefühl, und das kann unter Umständen bei wechselnder europäischer Konstellation eine betrübende Sache sein."

Erwähnenswert ist noch eine Bismarck'sche Äußerung in den „Hamburger Nachrichten" aus dem Jahre 1893 über das Recht des Ministers eines deutschen Bundesstaates öffentlich zu den einzelnen Fragen der Reichspolitik Stellung zu nehmen[86]).

„In der Presse wird abfällig kritisiert, daß der herzoglich anhaltische Minister von Köseritz bei der Eröffnung des anhaltischen Landtages geäußert hat:

„Unser finanzielles Verhältnis zum Reiche weist, unter der Wirkung der Handelsverträge und bei der andauernden Steigerung der Militärlast, in diesem Jahre eine nicht unerhebliche Verschlechterung auf, und der gegenwärtige Zustand der Unsicherheit, sowohl in bezug auf die Befürchtung des Abschlusses weiterer, unserer Landwirtschaft nachteiliger Handelsverträge, als auf das Schicksal der schwebenden Militärvorlage im Reichstage, ist nicht dazu angetan, eine demnächstige Verbesserung dieses Verhältnisses voraussehen zu lassen."

Man findet, daß solche Äußerungen unzulässig und für die Reichseinheit bedenklich seien. Die „Conf. Corr." bestreitet dies mit Recht. Dem Minister eines deutschen Bundesstaates darf das Recht, öffentlich seine Stellungnahme zu den einzelnen Fragen in der Reichspolitik darzulegen, in keinem

---

86) cfr. „Hamburger Nachrichten" v. 7. März 1893.

Falle verschränkt werden. Wird darauf hingewiesen, daß die Bundesratssitzungen die Stelle seien, wo die Minister der Partikularstaaten ihre Ansicht vertreten könnten, so ist demgegenüber hervorzuheben, daß die Sitzungen des Bundesrates keine öffentlichen sind, daß also die Bevölkerung der betreffenden Einzelstaaten über die Haltung ihrer Minister vollkommen ununterrichtet bleiben würde, sofern sie darauf beschränkt wären, ihre abweichenden Meinungen lediglich im Bundesrate kund zu tun."

Auch das preußische Abgeordnetenhaus hat zweimal über bedeutsame Fragen verhandelt, welche zur Kompetenz des Reiches gehören.

Als der Abgeordnete v. Minnigerode im Mai 1887 im Abgeordnetenhause den Antrag einbrachte, die Königlich Preußische Staatsregierung zu ersuchen, im Bundesrat auf die Erhöhung der landwirtschaftlichen Zölle hinzuwirken, hat der damalige Landwirtschaftsminister Dr. Lucius in der Sitzung vom 4. Mai ausdrücklich erklärt: „Er sei zu der Erklärung ermächtigt, daß die Königliche Staatsregierung die Notlage, in welcher sich die deutsche Landwirtschaft befinde, durchaus anerkenne und daß sie bereit sei, mit einer Erhöhung der Zölle vorzugehen, falls sie die Zustimmung der verbündeten Regierungen finde."

Darauf wurde vom Abgeordneten v. Schorlemer Übergang zur Tagesordnung beantragt, beziehungsweise der Antrag vom Antragsteller zurückgezogen. Diese Zusage wurde durch die im November eingebrachte und im Dezember verabschiedete Vorlage erfüllt, wodurch die Roggen- und Weizenzölle auf 5 Mark erhöht wurden.

Wenn durch diese Tatsache die Stellung des Fürsten Bismarck zu dieser Frage außer allem Zweifel gestellt wird, so ist es allerdings eine andere Frage, ob und wann es zweckmäßig für den preußischen Landtag ist, von diesem Recht Gebrauch zu machen. Unbedingt zu verneinen ist sie in dem im Juli 1902 im Abgeordnetenhause eingebrachten Antrag des Grafen Limburg-Stirum, der auf die Reichsregierung, hinsichtlich des dem Reichstage vorgelegten Zolltarifentwurfs, einen Druck ausüben wollte.

Hier lag nicht mehr res integra vor, wie 1887, wo der Reichstag nicht versammelt war[87]), sondern die preußische Staatsregierung hatte bereits eine festbegrenzte Stellung eingenommen durch Einbringung der Zollvorlage. Es war eine eigene Zumutung, daß die preußische Staatsregierung, während im Reichstage über ihre Vorlage verhandelt wurde und sie dort mit Entschiedenheit dieselbe vertreten hatte, ihre Stellung auf Grund von Beschlüssen des preußischen Abgeordnetenhauses ändern sollte.

---

[87]) cfr. „Die Post" vom 24. Juni 1902.

Das Gesandtschaftsrecht der Einzelstaaten.

Fürst Bismarck sagte in einem Schreiben vom 21. Januar 1874 an den Botschafter Graf Arnim: er sei überrascht, daß der Botschafter auf die Ausübung des Gesandtschaftsrechts der deutschen Mittelstaaten zurückkomme und das Bedürfnis nach Instruktion darüber ausspreche, ob er den „Velleitäten der französischen Regierung in bezug auf die Wiederherstellung von Gesandtschaften an den deutschen Höfen“ entgegenwirken solle.

„Meine Antwort darauf war durchgehends ein Ausdruck des Erstaunens darüber, daß Sie einer Frage gegenüber, worüber in Deutschland niemand im Zweifel ist, überhaupt einer Instruktion bedurften, daß Sie nicht ohne solche überzeugt waren, keine andere Antwort geben zu können, als die durch sieben Jahre deutscher Politik und Rücksicht auf die Verfassung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches sich für jeden reichsfreundlichen Deutschen von selbst ergebende, nämlich die, daß jede stärkere Akzentuierung des aktiven und passiven Gesandtschaftsrechts der einzelnen deutschen Höfe für uns im höchsten Grade unwillkommen, aber nach Maßgabe der Reichsverfassung statthaft ist.“

Fürst Bismarck wiederholt, daß diese Auffassung „seit Jahren Gemeingut jedes reichsfreundlichen Wählers“ sei und er daher über ein Instruktionsbedürfnis des Botschafters verwundert sein müsse. Er wirft dem Grafen Arnim vor, der politischen Entwickelung des Heimatlandes nicht mit der Sorgfalt gefolgt zu



sein, die für eine wirksame Vertretung im Auslande unentbehrlich sei. Das Verhältnis zu dem aktiven und passiven Gesandtschaftsrecht der Einzelstaaten könne keinen Gegenstand der Darlegung mehr für einen diesseitigen Vertreter, dem Auswärtigen Amt gegenüber, abgeben[88]).

Die amerikanische und die schweizerische Bundesverfassung kennen nach außen nur eine gemeinsame Bundesvertretung[89]). Die Einzelstaaten haben nicht die Befugnis, Gesandte zu ernennen oder zu empfangen. Ein Antrag, der ähnlich das Gesandtschaftsrecht der deutschen Souveräne in ihren Verhältnissen zum Bundesausland beseitigen wollte, wurde im verfassunggebenden Reichstage gestellt, aber abgelehnt. Eine ausdrückliche Anerkennung hat das Gesandtschaftsrecht der deutschen Einzelstaaten in dem Schlußprotokoll zum bayerischen Bündnisvertrage vom 23. November 1870 gefunden. Die Erwartung, daß es sich dabei nur um eine vorübergehende Erscheinung handle, hat sich bisher nicht bestätigt. Vielmehr haben neuerdings auch solche Staaten Gesandte an ausländischen Höfen bestellt, die sich dessen früher enthalten hatten. Die Lehrer des Staats- und Völkerrechts bezeichnen als besondere Angelegenheiten, die der Zuständigkeit der Gesandtschaften der Einzelstaaten verblieben sind, die Beziehung des Landesherrn und seiner Familie zu den Mitgliedern des auswärtigen souveränen Hauses, die Anschaffung von Werken für Kunstsammlungen und Bibliotheken, die Einrichtung von Anstalten im Auslande für künstlerische Zwecke, die Privatangelegenheiten der Angehörigen des Einzelstaates, beispielsweise die Ausstellung von Attesten für die Zurückstellung im Auslande lebender Militärpflichtiger. Aber auch Auslieferungsverträge zu schließen, ist den Einzelstaaten gestattet worden. So hat insbesondere Bayern einen eigenen Auslieferungsvertrag mit Rußland vereinbart.

Dagegen gehört zur ausschließlichen Zuständigkeit des Reichs die Vertretung der Interessen der Gesamtheit der Bundesglieder.

---

[88]) cfr. „Voss. Ztg.“ und „Berliner Neueste Nachr.“ November 1897.
[89]) cfr. „Voss. Ztg.“ vom 23. März 1900.

Alle gemeinschaftlichen Angelegenheiten dürfen nur durch die Behörden des Reichs erledigt werden. Dahin gehören vor allem alle Angelegenheiten der auswärtigen Politik.

Mit Recht führt Laband aus:

„Da das Reich allein Krieg erklären und Frieden schließen kann und der Kaiser den Oberfehl über die Machtmittel des Reiches (Heer und Marine) hat, so ist auch die gesamte auswärtige Politik, die hiervon untrennbar ist, für das ganze Reich notwendig eine einheitliche und eine für alle Bundesglieder gemeinschaftliche Angelegenheit." Eine Einmischung des Einzelstaates in die Zuständigkeit des Reichs wird von Laband als unbefugte Kompetenzüberschreitung bezeichnet, die unter Umständen als Verletzung der verfassungsmäßigen Bundespflichten zu betrachten und nach Art. 19 der Deutschen Reichsverfassung[90]) „im Wege der Exekution" zu verhindern wäre. Mit Gesandten auswärtiger Staaten dürfe der Minister des Einzelstaates nur über die besonderen Angelegenheiten seines Landes und Hofes, dagegen über die gemeinsamen Angelegenheiten des Reiches nur mit Wissen und Willen des Kaisers und des Reichskanzlers Verhandlungen pflegen.

Es leuchtet aber ein, daß die Entscheidung, ob es sich um eine gemeinsame Angelegenheit des Reichs oder um die besondere Angelegenheit eines Einzelstaates handelt, mitunter schwierig sein kann. Geffcken nimmt an, daß in einzelnen Fällen ein deutscher Einzelstaat die diplomatischen Beziehungen zu einem auswärtigen Staat abbrechen könne, ohne daß ein gleiches vom Reich geschehe. Es ist tatsächlich vorgekommen, daß Rußland die Beziehungen mit Bremen aufhob, weil es für eine angebliche Beleidigung eines Russen nicht die Genugtuung erhielt, die die Regierung des Zarenreiches forderte.

Bei diplomatischen Verhandlungen, die sogar bis zum Ab-

[90]) Art. 19 der „R. V." lautet: „Wenn Bundesmitglieder ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen, können sie dazu im Wege der Exekution angehalten werden. Diese Exekution ist vom Bundesrate zu beschließen und vom Kaiser zu vollstrecken."



bruch der Beziehungen gedeihen können, ist aber nicht abzusehen, ob nicht die Ehre des Staates auf eine Weise engagiert wird, die andere als friedliche Schritte zur Folge haben muß. Für den Einzelstaat hätte dann, ob er selbst angreifen will oder angegriffen wird, das Reich einzutreten. Sind solche Konsequenzen überhaupt denkbar, so erscheint es unerläßlich, daß die Verhandlungen von anfang an von den Behörden des Reiches geführt werden. Das ist nötig im Interesse des Einzelstaates wie der deutschen Nation.

Das Gesandtschaftsrecht der deutschen Einzelstaaten, soweit es irgendwie über die persönlichen und gesellschaftlichen Angelegenheiten hinaus die politischen Ereignisse berührt, ist ein Überbleibsel aus der Zeit der Zerrissenheit Deutschlands.

Zufolge der Bestimmung des Art. 11 der Reichsverfassung [91]) steht dem Deutschen Kaiser das Recht zu, das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen und Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen. Was das Gesandtschaftsrecht betrifft, und zwar sowohl das aktive als das passive, so vertritt der Kaiser in internationaler Beziehung das Reich ausschließlich und ist mithin allein berechtigt, für das Reich einerseits die diplomatischen Vertreter bei fremden Staaten zu ernennen und zu beglaubigen, und andererseits solche Vertreter auswärtiger Staaten zu empfangen. Infolgedessen hat das Präsidium des früheren Norddeutschen Bundes seit dem Beginn des Jahres 1868 von seinem Rechte zur Ernennung und Beglaubigung von Bundesgesandten Gebrauch gemacht, und es sind andererseits von den auswärtigen Mächten deren bei dem preußischen Hofe beglaubigte Gesandte zugleich als Gesandte bei dem Bunde ernannt und beglaubigt worden. Zunächst wurden die bisherigen preußischen Gesandten bei den außerdeutschen Staaten zugleich als Gesandte des damaligen Norddeutschen Bundes beglaubigt. Seit dem 1. Januar

[91]) cfr. Anmerkung 93.

1870 dagegen sind die
tretung des Bundes von
fungierten die bisherigen
deutschen Höfen und Regi
jetzt als „Reichsgesandte
Mit Bayern ist in
der König von Preußen
rechte mit Zustimmung
Bayrischen Gesandten an
sind, Vollmacht erteilen
hinderungsfällen zu vert
nommen, die bayerischen
in welchen dies zur Gelte
erforderlich oder von Ni
ihre Beihilfe zu leisten.
bayerischen Regierung fü
durch Bereitstellung ihre
des Umstandes, daß an
eigene Gesandtschaften
bayerischen Angelegenheit
hat das Reich die Verp
der Ausgaben für den
bayerischen Regierung ei
nung zu bringen, deren
behalten worden ist. D
Bundes ist durch die
entzogen worden, auch
sandte bei anderen den
halten, sowie Gesandte
es versteht sich von selbst
belassene Recht des direk
kein mit dem Gesandtsc
rierendes ist und sein ka
samtheit des Reiches ber
auftreten, wogegen die G

staaten auf die Wahrnehmung der speziellen Angelegenheiten ihrer Angehörigen beschränkt bleiben müssen.

In der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 9. Dezember 1867 erklärte Bismarck auf den Antrag der Abgeordneten von Bennigsen und Kanngießer:

„Die Königliche Staatsregierung aufzufordern: dafür Sorge zu tragen, daß das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten auf den Etat des Norddeutschen Bundes übernommen und die innerhalb des Bundes bestehenden preußischen Gesandtschafts- und Konsulatsposten aufgehoben werden“ das Nachstehende:

„Die Königliche Regierung hält den gestellten und soeben von einem der Herren Antragsteller verteidigten Antrag in seinem ersten Teile für einen prinzipiell zweifellos richtigen, indem er das Ziel andeutet, nach welchem die Bundesverfassung in ihrer Entwickelung zu streben hat und nach welchem die deutsche Politik Preußens strebt. Ich betrachte den jetzigen Zustand als ein Provisorium, als ein Übergangsstadium, aus welchem heraus sich eine strenge konzentrierte Vertretung des Bundes nach außen hin, wenigstens auf dem Gebiete der großen Politik, zweifellos entwickeln muß. Ich kann an einem kurzen Beispiele die Notwendigkeit davon klar machen.

Ihnen allen wird erinnerlich sein, daß vor kurzem bei der Einladung zu den Konferenzen (in der Luxemburger Frage) die Sächsische Regierung die Einladung an das Bundespräsidium verwies, und daß dieses Verhalten mit dem Geiste der Bundesverfassung so vollkommen im Einklange gefunden wurde, wie das ganze politische Verhalten der Sächsischen Regierung, seit sie dem Bunde beigetreten ist, überhaupt jederzeit gewesen ist; aber genau genommen, hätte sich Preußen dieser Einladung gegenüber juristisch ganz in derselben Lage befunden, nur daß Preußen ein größerer Staat ist, und daß Se. Majestät der König zugleich in seiner Person das Bundespräsidium vereinigt; aber nach einer buchstäblichen Auslegung der Verfassung hätte die preußische Diplomatie die Einladung auch ihrerseits, ebenso wie die sächsische, an das Bundespräsidium verweisen sollen. Daß diesem Umstande bei jetziger

Lage der Dinge noch nicht Rechnung getragen ist, werden Sie alle billigen.

Wir streben diesem Ziele zu, aber mit vorsichtiger Schonung der Gefühle unserer Bundesgenossen. Es ist dies eine zarte Frage der dynastischen Empfindlichkeit jederzeit gewesen. Ich brauche nur daran zu erinnern, daß die Versuche, Deutschland zur Einigung zu führen in den Jahren 1848 und 1849, die sich an den Namen des Herrn von Radowitz knüpfen, in erster Linie und vorzugsweise an dieser Frage gescheitert sind, indem man, vielleicht doktrinärer, als nötig war, darauf beharrte, daß das Gesandtschaftsrecht der verbündeten Staaten von Hause aus zu Gunsten der Bundesregierung aboliert werden sollte; ein Opfer, zu dem jene sich nicht verstehen konnten. Wenn die Königliche Regierung, oder wenn das Bundespräsidium noch nicht dazu geschritten ist, dem Bunde eine politische Vertretung im Auslande zu geben, so ist es davon nicht abgehalten worden durch die Befürchtung, daß irgend eine der größeren Mächte dem Bunde die Anerkennung versagen könnte. Wir hegen diese Befürchtung nicht, und es ist auch nicht die geringste Wahrscheinlichkeit vorhanden, daß ein solcher Fall eintreten sollte, da doch die Bundesflagge allseitige Anerkennung gefunden hat und damit schon der Vorgang gegeben ist auch zur Anerkennung des Gesandtschaftsrechts, und wir erwarten in der Tat keine Einsprache. Wenn bisher nichts geschehen ist, so hat der Grund lediglich in der Schonung des bestehenden Gesandtschaftsrechtes unserer Bundesgenossen gelegen, und es wird da, so lange die Bundesgenossen nicht freiwillig auf das ihnen verfassungsmäßig zustehende Gesandtschaftsrecht verzichten und insoweit sie es nicht tun, meines Erachtens eine Teilung der Repräsentation nach außen zwischen dem Bunde und den einzelnen Bundesstaaten in der Weise stattfinden müssen, daß die Führung und Vertretung der großen europäischen Politik in Fragen, beispielsweise wie die heutige Konferenzfrage, dem Bunde gebührt, daß es aber den einzelnen Gesandtschaften unbenommen bleibt, den Schutz ihrer Angehörigen und der Interessen derselben nach wie vor zu üben,

wozu sie wenigstens in demselben Maße und unter Umständen durch Kenntnis der einzelnen einschlägigen Verhältnisse in höherem, befähigt sein werden, als eine große, vielbeschäftigte Bundesgesandtschaft es sein mag. Es läßt sich dann auch ein finanziell gerechtfertigtes Fortbestehen der Gesandtschaften der einzelnen Länder in ihren Budgets motivieren, während, wenn die ganze gesandtschaftliche Tätigkeit von der Gesandtschaft des Bundes absorbiert würde, die Landesvertretungen in den einzelnen Staaten diese Gesandtschaften als überflüssig erkennen und die Mittel dazu streichen werden. Und ein solches Vorgehen würde meinem Gefühle nach in dem jetzigen Stadium nicht gerade zur Befestigung und Besserung der Beziehung beitragen.

Es ist meinem Eindrucke nach wünschenswert, daß man die Gesandtschaften der kleinen Staaten nicht rasch und absichtlich beseitigt, sondern abwartet, ob und wann sie gewissermaaßen als reife Frucht abfallen.

Der Herstellung der politischen Vertretung des Bundes näher zu treten, hat uns das diesmalige Beisammensein des Bundesrates Anlaß gegeben, und wir sind bei demselben in vertraulichen Besprechungen soweit gediehen, daß ich, ohne eine Verletzung bundestreuer Regierungen zu befürchten, bereits in der Lage gewesen bin, mündlich die Zustimmmung Sr. Majestät des Königs zur Ernennung von Botschaftern und Gesandten behufs Vertretung des Bundes zu erbitten und dieselben auch erhalten habe, und daß diese Ernennungen also in kurzer Zeit bevorstehen. Daß wir dadurch in die Lage kämen, die Anerkennung des Bundes als eine zweifelhafte Frage behandelt zu sehen, das befürchte ich nicht, und diplomatischer Brauch hält mich davon ab, die Gründe, warum ich es nicht befürchte, hier bestimmter zu entwickeln.

Was den zweiten Teil des Antrages betrifft, so kann ich mich da den Herrn Antragstellern nicht anschließen, und ich möchte Sie bitten, darin der Geschäftskunde und Erfahrung der Regierung zu vertrauen, wenn ich unumwunden erkläre, diese Gesandtschaften innerhalb des Bundes sind uns eine geschäftliche

Notwendigkeit und würden es auch bleiben, wenn das Bundesgebiet sich erweiterte. Es sind das Organe, deren das Präsidium und der Bundeskanzler ohne Nachteil für die Geschäfte nicht gut entbehren kann. Wenn man sich die Gesandten innerhalb des Bundesgebietes als in Wegfall gebracht denkt, auf welche Mittel sind wir dann angewiesen, um eine Einwirkung auf die einzelnen Bundesregierungen zu üben, deren Unabhängigkeit zu achten wir bundesverfassungsmäßig verpflichtet und ebenso entschlossen sind, und die Gründe, welche uns bestimmen, diese oder jene Maßregel vorzuschlagen, entwickeln zu lassen, um vielleicht von einem Agenten dieser Regierung, der unsern Gründen nicht zugängig ist, an das vorgesetzte Ministerium oder an dessen Souverän appellieren zu können? Welche Mittel bleiben uns dann, wenn diese Gesandten in Wegfall kommen? Das häufig schon jetzt in Anwendnng gebrachte, aber nicht in allen Geschäften ausreichende Verfahren, daß wir direkt an die Regierung schreiben und schriftlich unsere Wünsche auseinandersetzen, hat nicht dieselbe Wirkung, als wenn wir einen Gesandten an Ort und Stelle haben. Dieser ist im stande, sich zu dem Souverän zu begeben und für unsere Sache zu plädieren, und er wird es mit mehr Eifer tun, als der Vertreter der anderen Regierung, den man hier zeitweise im Bundesrate hat, und der vielleicht seinerseits anderer Ansicht ist. Jedenfalls ist unsere Vertretung beispielsweise bei der oldenburgischen Regierung, wenn sie durch ein preußisches Organ geübt wird, eine wirksamere, als wenn sie durch ein oldenburger Organ geübt wird, namentlich in solchen Fällen, wo es darauf ankommt, Oldenburg zu überreden, unserer abweichenden Meinung beizutreten. Wir bedürfen eines solchen ständigen Organs meines Erachtens geschäftlich ganz notwendig und werden es immer brauchen, und je lebhafter der Bundesverkehr sich entwickelt, desto stärker wird das Bedürfnis desselben hervortreten. Wir haben deshalb nicht bloß an einzelnen Stellen, die gerade als Residenzen dieser Gesandtschaften sich kennzeichnen, Gesandte akkreditiert, sondern das ganze Gebiet des Norddeutschen Bundes ist durch Akkre-

bitive, wenn ich mich so ausdrücken darf, gedeckt — es gibt keine Bundesregierung, bei der nicht ein Agent der Regierung oder Sr. Majestät des Königs akkreditiert wäre. So ist beispielsweise der Gesandte in Weimar bei den übrigen benachbarten thüringischen Höfen akkreditiert, soweit sie nicht in das Gebiet der in Dresden domizilierten Gesandtschaft fallen. Der Gesandte in Hamburg ist bei den Hansastädten Bremen und Lübeck und bei den beiden Großherzogtümern Mecklenburg akkreditiert und uns außerordentlich nützlich zur Ausrichtung amtlicher Botschaften in Schwerin, zur Befürwortung dessen, was wir dort durchzusetzen haben, zur Vorbereitung der Beschlüsse, bei denen die Zustimmung der mecklenburgischen Regierung erforderlich ist. Daß er gerade höher besoldet ist, als die übrigen Gesandten in Deutschland, liegt in den lokalen Teuerungsverhältnissen in Hamburg, und es wurde dieser Posten mit Rücksicht auf diese Teuerungsverhältnisse eben vor einigen Jahren hinsichtlich des Einkommens erhöht, nachdem die Erhöhung schon vor fünf oder sechs Jahren beantragt worden war. Der Gesandte in Oldenburg ist nebenbei beglaubigt bei Sr. Hoheit dem Herzog von Braunschweig und bei anderen Fürsten im Norden von Deutschland.

Ich möchte die Herren bitten, den Gedanken, uns dieses Mittel der Einwirkung auf unsere Bundesgenossen zu entziehen, aufzugeben, während ich den ersten Teil des Antrages, wie schon erwähnt, als ein vollständiges richtiges Erkennen und Hinstellen des Zieles unserer Politik begrüße, und auch nicht vor dem Gedanken zurückschrecke, daß dermaleinst in Zukunft das gesamte auswärtige Ministerium auf das Bundeskanzleramt, resp. den Bund übergehen könnte."

Das Abgeordnetenhaus nahm den ersten Teil des Antrages von Bennigsen an, lehnte dagegen den zweiten Teil ab. —

In eingehender Weise sprach sich Bismarck sodann in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 15. Januar 1872 zur Sache aus, als es sich um den Antrag des Abgeordneten Loewe handelte, die für die preußischen Gesandtschaften an deutschen Höfen bestimmte Summe nicht zu bewilligen. Der Fürst erklärte:

„Der Vorredner hat
ist, Gelegenheit genomme
sprechen und an dieselbe
zu knüpfen; er hat abe
wäre, und ich glaube, er
wenn er von meiner S
gleichzeitig seinen Tadel
deren Vorhandensein auch
sicher stellen. Er hat m
Beredsamkeit, als Schä
macht sich die Sache et
gemeinen Phrasen abhan
zu treten. Das ist nu
wie mir, nicht möglich;
praktisch näher treten.
eigentümlichen Schluß,
hier im preußischen Land
kein preußischer Beamter
amten meines Ministeri
übrigen aber ein wesentlic
Gegenteil, man kann gr
eigentlich ausschließlich a
den andern nicht zu beh
Staate gratis diene.
preußischer Beamter zu
fechtung dieser Eigenschaft
an dieser Ansicht irre ma
sobald wir dem Deutsche
Kategorie der Ausländer

Der Vorredner sagt,
auch besorgt werden, abe
diese Weise. Die einzige
um ihn zufrieden zu stell
gegeben, es müßten Kaise
dieselben Geschäfte besorgt

ment nicht herbeilassen, denn es wäre meines Erachtens eine einfache Finanzspekulation dem Reiche gegenüber, die mir des preußischen Staates nicht ganz würdig erscheint, indem man durch den Namenswechsel dem Reiche Pflichten aufzubürden sucht für Dienste, welche wesentlich dem besonderen Interesse der preußischen Politik geleistet sind.

Es hat vor 1866 niemand daran gezweifelt, daß es für Preußen nützlich wäre, Gesandte bei den einzelnen deutschen Höfen zu unterhalten. Nichtsdestoweniger hatten wir auch damals eine Bundesinstitution, und die Mitteilungen an deutsche Regierungen konnten ebensogut durch die Bundesgesandten gegenseitig ausgetauscht werden wie jetzt. Es fragt sich nun, war der Gesichtskreis der deutschen Gesandtschaften Preußens vor 1866 ein bedeutenderer oder jetzt? Ich behaupte unbedingt das letztere. Die eigentliche große Politik, wie sie mit den europäischen Mächten verhandelt wurde, kam auch damals an den süddeutschen Höfen, obschon unsere Verbindung dem Auslande gegenüber nicht so geschlossen war wie jetzt, nur selten und ausnahmsweise zur Sprache. — — Die Hauptaufgabe der Gesandten war: die Verständigung über das Auftreten am Bunde herbeizuführen und auf die einzelnen Regierungen und auf deren Stimmabgabe am Bunde einzuwirken.

Wenn ich vorhin sagte, die Tätigkeit dieser Gesandten ist jetzt eine wichtigere, so ist das in demselben Maße, in dem die Stimmabgabe unserer Bundesgenossen im Bundesrate heutzutage wichtiger sind als damals im Bundestage, namentlich aber für Preußen der Fall. Die Vertreter der verbündeten deutschen Regierungen sprechen heute mit über unser preußisches Wohl und Wehe in allen Details der Gesetzgebung. Es kann für uns von großer Wichtigkeit sein, die Zustimmung des einen oder des andern Staates im Bundesrate, um das Stimmverhältnis herzustellen, zu gewinnen oder einen Widerstand, der dagegen geleistet wird, zu überwinden. Dabei sind 24 Millionen Preußen heutzutage viel direkter und viel tiefer interessiert, als früher in Frankfurt jemals der Fall war. Daß diese Verständigung über

das Auftreten im Bundesrate lediglich im Schoße des Bundesrates stattfinden könne, das ist eine Fiktion, die sehr bald schwindet, sowie man den Geschäften praktisch näher tritt. Es ist vielleicht gerade der Widerstand meines Kollegen im Bundesrat, seine persönliche Abneigung gegen eine vorgeschlagene Maßregel, die ich zu überwinden habe. Das kann ich nur, wenn mir die Mittel geboten werden, an die Quelle zu gehen, aus der er seine Instruktion bezieht. Dort ist es vielleicht sehr wichtig, sich darüber aufzuklären, aus welcher von den verschiedenen Richtungen, die die Entschließung einer Regierung zu bestimmen pflegen, der Widerstand stammt, in welcher Richtung man wirksam sein muß, um ihn zu beseitigen. Es werden ja in allen Staaten die Abstimmungen doch nicht so glatt und ausschließlich nach dem Bericht des Vertreters im Bundesrate hergestellt, sondern dergleichen wird in jedem einzelnen Staate kollegialisch beraten, und es ist gewiß richtig, wenn die einzelnen Regierungen dabei Rücksicht nehmen, nicht nur auf die Vota aller ihrer Ministerien, auch derjenigen, die gerade nicht mit den Reichsangelegenheiten betraut sind, und zur Besorgung dieser, glaube ich, wird auch jeder Bundesstaat ein, wenn auch noch so kleines, für ihn Auswärtiges Amt besitzen müssen, d. h. einen Beamten, der speziell die Korrespondenz mit dem Vertreter am Reich besorgt.

Aber man hat nicht nur auf die Stimmung der Gesamtministerien, sondern auch auf die Stimmung und die Auffassung des eigenen Landtags Rücksicht zu nehmen. Ich bin weit entfernt, der Theorie anzuhängen, die jede Entwicklung des Bundesrechts und unseres Reichsverfassungsrechts untergraben würde, daß in irgend einem Falle die Abstimmungen eines Mitgliedes des Bundesrates, um juristische Gültigkeit für die Reichsgesetzgebung zu haben, der Zustimmung eines Partikularlandtages bedürfen könnten; aber das ist außer Zweifel, daß jede Regierung sehr wohl tut, sich in der Lage zu halten, daß sie ihrer eigenen Landesvertretung mit Erfolg Rechenschaft ablegen kann über die Politik, die sie am Reiche befolgt.

Je verschiedener aber die Elemente sind, welche auf die Hal-

tung eines Bundesstaats, besonders eines der mächtigeren im Reich, Einfluß haben können, um so unentbehrlicher ist es mir, dort ein vertrautes, eingelebtes, mit allen Faktoren bekanntes Organ zu haben, mit dem ich korrespondieren kann, und das mich aufklärt über die Seiten, die man etwa anschlagen muß, um zu einer Verständigung zu gelangen. Daß dies nun Kaiserliche Kommissarien sein sollen, d. h. daß die Funktionen der Vertretung spezifisch preußischer Interessen, der Geltendmachung unserer preußischen Wünsche am Reich, der Bringung zur Anerkennung derselben bei den übrigen Regierungen auf Reichskosten geschehen könnten, damit kann ich mich nicht befreunden. Wie käme das bayerische Budget dazu, in seinen Reichsmatrikularbeiträgen dafür zu zahlen, damit in München die preußische Ansicht geltend gemacht werden kann, damit sie dort Anklang findet? Umgekehrt, man müßte dann schon so weit gehen, daß man auch Gesandte der Einzelstaaten in Berlin als kaiserliche Kommissarien bezahlte, damit diese bei uns für die bayerischen Interessen plädieren und für ihre Vertretung am Reich plädieren. Es würde das doch zu keiner haltbaren und praktisch als möglich zu denkenden Einrichtung führen.

Ich möchte überhaupt dringend empfehlen, und namentlich dem Vorredner, der mir so sehr häufig Gelegenheit gegeben hat, mit ihm theoretische Ansichten auszutauschen — coram publico und auch sonst — daß wir die Politik doch etwas mehr vom praktischen Gesichtspunkte betrachten. Sie ist in der Tat eine eminent praktische Wissenschaft, bei der man sich an die Form, an die Namen, an Theorien, in die sie gerade hineinpassen soll, nicht so sehr kehren darf.

Noch ein Wort über die Militärbevollmächtigten. Die Notwendigkeit eines solchen in München — und einen andern haben wir in Deutschland nicht mehr — hat der Vorredner ja ebenfalls zugegeben; ich habe aber auch da einen Vorschlag vermißt, wie er das Verhältnis anderweit eingerichtet haben möchte, wenn wir diese Einrichtung nicht behielten. Es würde doch auch da, wie mit den Kaiserlichen Kommissarien, wahrscheinlich wesentlich

nur auf einen Namenswechsel hinauskommen. Der Militärbevollmächtigte in München ist wesentlich ein Hilfsbeamter der preußischen Gesandtschaft in München, der auf dem militärischen Gebiet dasselbe zu erstreben hat, wie ein anderer auf dem politischen, nämlich die Verständigung über gemeinsame Einrichtungen, die Herbeiführung von solchen anzustreben da, wo sie noch nicht tatsächlich sind. Er ist ein für die Gesandtschaft und deren Gesamtwirken ganz unentbehrlicher Hilfsbeamter, und ich möchte dringend bitten, nicht bloß nach persönlicher Rücksichtnahme zu verfahren oder nach dem Wunsche, die Tätigkeit der Regierung nicht zu stören, sondern sich auch von der Überzeugung vollständig zu durchdringen, daß diese Gesandtschaften und ihre Tätigkeit zu dem unentbehrlichsten Handwerkszeug unserer Politik gehören."

Diesen ausgezeichneten Ausführungen braucht man nichts hinzuzusetzen. Es ist zweifellos, daß preußische Gesandte bei den anderen deutschen Höfen und vice versa solche dieser am Berliner Hofe als eine dauernde Einrichtung angesehen werden müssen, da ihre Bedeutung und der Nutzen, den sie stiften, so erheblich ist, daß die dem Staate dadurch verursachten Kosten dagegen nicht ins Gewicht fallen. Etwas anderes ist es mit kleinstaatlichen Gesandtschaften an außerdeutschen europäischen Höfen neben den dort beglaubigten Botschaftern und Gesandten des Reiches. Der Fortfall dieser kleinstaatlichen Gesandtschaften ist wohl nur eine Frage der Zeit. Vielfach beruht ihr Bestehen auf dynastischen verwandtschaftlichen Beziehungen, aus denen heraus sie allerdings auch ihre Berechtigung haben.

Reservatrechte.

Der Reichstag befaßte sich in der außerordentlichen Session vom November 1870 mit den Versailler Verträgen. Dabei nahmen die Bayern zugestandenen Reservatrechte besondere Aufmerksamkeit in Anspruch. Bayern behielt seine eigene Diplomatie, die Verwaltung des Heerwesens, der Post, der Telegraphie, der Eisenbahnen, seine besondere Besteuerung des Bier- und Branntweins und nahm keinen Anteil an den Bestimmungen der neuen deutschen Bundesverfassung über Heimat- und Niederlassungsverhältnisse u. s. w. Unsere Rechtsverhältnisse gegenüber den Südstaaten waren durch die Verträge von 1866 fest normiert. Bayern hatte uns bei der Aufrichtung des Deutschen Reiches nicht als Besiegter gegenüber gestanden, sondern als getreuer Bundesgenosse, der an den Ehren und Erfolgen des Krieges vollen Anteil hatte. Es war daher selbstverständlich, daß auf Bayern nicht irgend ein Druck ausgeübt werden konnte. Wollte es garnicht in das Deutsche Reich eintreten, dann war niemand berechtigt, in dieser Beziehung einen Zwang zu üben; es mußte Bayerns eigene Sache bleiben, zu erwägen, ob es außerhalb des Reiches allen Eventualitäten der Zukunft gegenüber für seine Dynastie und seinen Territorialbestand die gleichen Garantien zu finden vermochte. Das Kabinett von Berlin aber war darauf angewiesen, das Vertragswerk so rasch als möglich zum Abschlusse zu bringen, sich also bei dem Erreichbaren zu bescheiden.[92]) Ein

[92]) cfr. Dr. H. Robolsky, Der deutsche Reichstag. Berlin, bei Conrad Skopnik, 1893.

Deutsches Reich ohne Ba
seiner engeren Grenzen
wahrscheinlich eine noch
als sie ihnen heute gew
des Reiches wäre überdi
Namen des Reiches ni
machte darum weitgehend
hin, daß die Macht des
treue der bayerischen Re
stabe der Verträge verm
auch als eine durchaus
gelegenheiten der innere
biete des Heerwesens un
gegen das Reich in loya

Am 5. Dezember 1
kanzleramts, Staatsmin
rechte das Nachstehende

„Es liegt in der N
Staaten zum Bunde d
verfassung notwendig v
überhaupt den Anschlus
ohne Anerkennung der
geschehen konnte.

Im einzelnen tritt
Punkte hervor, bei der
kann auf diesem Gebiet
bestehenden Bundesverh
Gebiet der Sonderstellu
tragen werden und in
worauf es ankommt, n
gefährden. So ist es
schehen. Die Grundlag
gemeine Wehrpflicht oh
pflicht in dem stehend
Landwehr, die Bestimm

allgemeinen Grundlagen sind allseitig dieselben. Auf diesen Grundlagen ist aufgebaut, auch vollständig übereinstimmend, die Organisation, die Formation und die Ausbildung. In der Ausbildung steckt zugleich der Präsenzstand sämtlicher Kontingente.

Es sind übereinstimmend die Vorschriften über Mobilmachung, und die Anordnung der Mobilmachung liegt allein in der Hand des Bundesfeldherrn. Es ist ferner übereinstimmend die Geldleistung, welche von den beitretenden Staaten aufzubringen ist; es ist auch in dieser Beziehung die vollständige Gleichheit der Pflichten durchgeführt.

Dies sind die großen allgemeinen und durchweg übereinstimmenden Grundlagen, welche unter Hinzutritt anderer Bestimmungen nach der Überzeugung der Männer, denen ich meinerseits das entscheidende Urteil über diese technischen Fragen zuschreiben muß, die vollste Gewähr dafür geben, daß in Beziehung auf das Bundesheer dasjenige erreicht ist, was notwendig ist.

Ich gehe nun über zu den Abweichungen. Sie liegen zunächst darin, daß in einzelnen der beigetretenen Staaten die Gesetzgebung über die militärischen Verhältnisse nicht, wie es der betreffende Artikel der Bundesverfassung vorschreibt, sofort eingeführt werden soll.

Eine erhebliche Abweichung, von den Bestimmungen der Bundesverfassung findet sich in dem Vertrage mit Bayern sodann darin, daß der Oberbefehl im Frieden nicht, wie es die Bundesverfassung will, dem Bundesfeldherrn, sondern Sr. Majestät dem König von Bayern zusteht. Bei dieser Frage befindet man sich wieder vor tatsächlichen Verhältnissen, vor denen man seine Augen nicht verschließen kann. Das Gewicht, welches ein größerer Staat an sich hat, zugleich aber auch die Fähigkeit, welche ein größerer Staat in Beziehung auf die tüchtige Erhaltung einer selbständigen Armee besitzt, haben dahin geführt, diese Abweichung von der Bundesverfassung für zulässig zu erachten, eine Abweichung, die durch die im übrigen dem Bundesfeldherrn zustehenden Rechte ihre Begrenzung und, soweit nötig, ihr Korrektiv findet.

Ich gehe nun zu einigen mehr die inneren Verhältnisse betreffenden Abänderungen, die, gleich den eben erwähnten, die Bedeutung einer Verstärkung des förderativen Elements haben.

Es gehört hierher die Schaffung eines neuen Ausschusses für die auswärtigen Angelegenheiten. Je weiter sich der Bund ausdehnt, und je mehr größere Staaten ihm beitreten, desto mehr tritt das sachliche Bedürfnis hervor, daß nicht bloß, wie es bisher vielfach geschehen ist, durch gelegentliche Mitteilungen an die Gesandten und an die im Bundesrat versammelten Vertreter der Bundesregierungen, sondern in einem formell geregelten Wege Mitteilungen über den Gang der politischen Lage gemacht werden. Es liegt in der Natur der den Ausschüssen des Bundesrats überhaupt zugewiesenen Funktionen, daß die Instruierung der Gesandten diesem Ausschuß nicht zufallen kann; er wird seinerseits Kenntnis von der Lage der Dinge nehmen und wird in der Lage sein, durch diese Kenntnis, durch Anträge, die er an den Bundesrat stellt, durch Bemerkungen, die er dem Präsidium macht, auf die Behandlung der Politik einen Einfluß auszuüben. — — Ich komme auf den Zusatz, welchen der Artikel 11 der Bundesverfassung[93]) in Beziehung auf die Kriegserklärung erhalten hat. Dieser Zusatz läßt sich unzweifelhaft charakterisieren als eine Verstärkung des förderativen Elements in der Bundesverfassung. Sein wirklicher Charakter liegt aber in etwas anderem. Je mächtiger der Bund wird, je weiter er sich ausdehnt, um so mehr ist es von

[93]) Artikel 11 der „R. V." lautet: „Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen deutscher Kaiser führt. Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Völkern einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen.

Zur Erklärung des Kriegen im Namen des Reiches ist die Zustimmung des Bundesrats erforderlich, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt. (cfr. hierzu Artikel 63 Abs. 4.)

Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Artikel 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich."

Interesse, auch dem Auslande gegenüber, in der Bundesverfassung selbst zum Ausdruck zu bringen, was der Bund ist, nämlich ein wesentlich defensives Staatswesen. Dieser Gedanke konnte in keiner zutreffenderen Weise zum Ausdruck gebracht werden, als durch den Zusatz den Sie hier in dem Artikel 11 aufgenommen finden.

Einige, die Finanzen betreffende, Änderungen der Bundesverfassung waren nicht zu vermeiden. Sie betreffen die inneren Steuern von Bier und Branntwein. Teils ganz staatsrechtliche Verhältnisse, wie sie z. B. in Bayern in betreff der Malzsteuer in ihrem Zusammenhange mit der Staatsschuld obwalten, teils abweichende Betriebsverhältnisse, wie sie in Süddeutschland gegenüber Norddeutschland bestehen, ließen es jedenfalls zur Zeit nicht zu, die Besteuerung des Biers und Branntweins, wie sie jetzt im Bunde gesetzlich besteht, auf Süddeutschland auszudehnen.

Sodann wurde von Bayern sowohl, als von Württemberg ein entscheidender Wert auf die Beibehaltung der eigenen Verwaltung der Posten und Telegraphen gelegt.

Bayern allein hat sich endlich noch zwei Vorbehalte gemacht, den einen in Beziehung auf die Vorschriften über die Eisenbahnen, welche eigentlich reglementarer und administrativer Natur sind. Der Vorbehalt beruht darauf, daß es sich in Bayern um ein im großen und ganzen völlig geschlossenes Gebiet handelt, in welchem Gebiet neben der Staatsregierung nur eine einzige Privateisenbahn besteht, und daß man wünschte, sich in Beziehung auf die Regelung dieser administrativen Verhältnisse freie Hand zu halten. Der zweite Vorbehalt wiegt schwerer, er findet seinen Ausdruck darin, daß von den Gegenständen der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Bundes für Bayern ausgeschlossen ist die Bestimmung über Heimats- und Niederlassungsverhältnisse.

In Bayern hat bis vor zwei Jahren rechts des Rheins in Beziehung auf diese Materie eine Gesetzgebung bestanden, welche sich von der in dem größten Teile des übrigen Deutschlands bestehenden sehr wesentlich unterschied, welche der freien Bewegung

ungemein star
wohl in Ba
Heil des Lan
kommene neu
sogenannte S
sultate sind
Bedenken, den
Leben getreten
erlassenen un
einmal ausgef
dies ein Be
welches zu de

Ich habe
Änderungen d
habt; ich kann
ich glaube, d
des Verfassu
Durch diesen
setzen, in der
mentalen und
bestehen, in W
oder zu einem
einzuführen.
auf Vorberatu
Sprung zu m
einer großen

Ich glaub
Charakterisieru
müssen. Ich
Tatsachen, sie
Verhältnisse v
Beurteilung d
vergegenwärtig
nicht zum Se
werten zu opf

In einem nationalliberalen Blatt finden sich über die damaligen Verhandlungen folgende beachtenswerte Ausführungen:[94])

Als im November 1870 die Verhandlungen mit Bayern und Württemberg in Versailles stattfanden, wollte der Kronprinz eine enge Zentralisierung aller militärischen Kräfte, also alles in allem wohl mehr oder minder eine kaiserliche Armee. Der Kaiser und Bismarck aber glaubten nicht mehr erreichen zu können, als tatsächlich erreicht worden ist. Hierzu ist wohl noch bei König Wilhelm I. die Abneigung gegen Änderung der Äußerlichkeiten, der Bezeichnungen und Farben, unter denen er als siebzehnjähriger Prinz und als siebzigjähriger Monarch zu Felde gezogen war, hinzugekommen. Man wollte die deutschen Verbündeten, welche tapfer mit uns gefochten hatten, zufrieden nach Haus gehen lassen. So ließ man den deutschen Fürsten eine Anzahl militärischer Hoheits- und Ehrenrechte; jedoch wurde überall, mit Ausnahme Bayerns, der deutsche Kaiser als oberster Kriegsherr im Krieg und Frieden anerkannt. Diese Verhältnisse wurden zum Teil dadurch geordnet, daß eine Anzahl deutscher Staaten ihre Truppen in eine engere Vereinigung mit der preußischen Armee, dem mächtigen Kern des deutschen Heeres treten ließen, Bayern hatte jedoch durch den Vertrag vom 23. November 1870 seine Militärhoheit im Frieden behalten. Indes war dem deutschen Kaiser nicht nur das Inspektionsrecht, sondern eine Inspektionspflicht beigelegt worden. Im Kriege aber sollen alle bayrischen Truppen nach jenem Vertrage, der durch die Schlußbestimmung zum elften Abschnitt der Deutschen Reichsverfassung reichsgesetzliche Gültigkeit hat, unter den Befehl des Kaisers treten.

So behielt Bayern, obgleich es nur die im Reichshaushalt ausgeworfene Quote wie jeder andere Staat erhält, sein eigenes Kriegsministerium, seinen Generalstab (Zentralstelle genannt), seine Schießschulen, seine Kriegsakademie u. s. w. Sachsen und Württemberg hatten ebenfalls eine eigene Verwaltung unter

[94]) cfr. „Nationalzeitung" vom 16. Oktober 1897.

einem Kriegsministerium behalten, aber die Kontingente waren als Armeekorps förmlich in das Reichsheer einverleibt und auf den Reichsetat übernommen. Zwar sagt der Titel 63 der Reichsverfassung:[95]) „Die gesamte Landmacht des Reiches wird ein einheitliches Heer bilden, welches in Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers steht", aber im Fortgange desselben Artikels ist auch von der „Königlich Preußischen Armee" die Rede, und in demselben Abschnitt der Verfassung wird von den übrigen Kontingenten, von dem „bayrischen Heer", von den „eigenen Truppen der Bundesfürsten und Senate" gesprochen, und Laband stellt an die Spitze seiner Darstellung des Militärrechts den Satz: „Es gibt kein Heer des Reiches, sondern nur Kontingente der Einzelstaaten."[96])

Dieser Rechtszustand aber erfährt wichtige tatsächliche Änderungen. Unterscheidet man zwischen den Rechten des Oberfeldherrn und des Kontingentsherrn, so ruhen diese Rechte in Preußen und in Elsaß-Lothringen gemeinsam in der Hand des Kaisers, in Bayern im Frieden gemeinsam in der Hand des Königs, in allen übrigen Staaten sind sie verfassungsrechtlich getrennt. Tatsächlich sind wieder in allen diesen Staaten — mit Ausnahme von Sachsen und Württemberg — die Rechte des Kontingentsherrn durch Militärkonventionen auf Preußen übertragen, sodaß nur vier Kontingente bestehen bleiben, das preußische, bayrische, sächsische und württembergische. Die Befugnisse der vier Kontingentsherren sind für die einzelnen Staaten ganz verschieden abgegrenzt. Ebenso sind durch die Militärkonventionen die Rechte und Pflichten der Beteiligten nicht einheitlich geordnet. Die Kontingente einzelner Staaten, wie Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Lippe-Detmold, Schaumburg-Lippe und der Hansestädte sind ganz aufgelöst; die Wehrpflichtigen werden in preußische Truppenteile eingestellt.

---

[95]) cfr. Anmerkung Nr. 11.

[96]) cfr. Professor Dr. Paul Laband: „Das Staatsrecht des Deutschen Reiches" in Dr. Max v. Seydels Handbuch des öffentlichen Rechts, 1894. Freiburg, Leipzig, Akad. Verlagsbuchh. II, 1, pag. 228.

In anderen Staaten sind die Kontingente nur nach preußischem Muster organisiert und in den Verband der preußischen Armee aufgenommen; in wieder anderen Staaten, zu denen Mecklenburg gehört, ist auch die Kontingentsgemeinschaft der besonderen Truppen gewahrt. Im einzelnen weichen die Konventionen auch für die gleiche Gruppe von Staaten so vielfach von einander ab, daß das deutsche Militärrecht eine Musterkarte so viel verschiedener Rechte bietet, wie etwa das deutsche Privatrecht.

Erklärlich sind diese Zustände nur durch die geschichtliche Entwicklung, und sie beruhen, wie Laband ausführt, weder auf rationellen Gründen, noch auf allgemeinen Rechtsprinzipien, noch auf technischen Erwägungen.

Von allen diesen unbequemen Eigentümlichkeiten der Heeresverfassung ist bei der Kriegsflotte keine Rede, obwohl die Marine demselben hohen Zwecke wie die Landarmee dient. Die Marine ist ausschließlich eine Reichsangelegenheit. Sie kennt keine Kontingente und keine Kontingentsherren, keine Trennung der Befugnisse. Der Gegensatz zwischen der bewaffneten Macht zu Wasser und zu Lande ist durch den Umstand hervorgerufen, daß bei der Gründung des Reiches jeder Staat ein Heer, keiner außer Preußen aber eine Kriegsflotte besaß. Mag man nun die Mängel der Heeresverfassung mit der Rücksicht auf die Entstehungsgeschichte entschuldigen, so werden doch die Verwaltungen der Einzelstaaten ihrerseits dem Bedürfnis der einheitlichen Leitung und Organisation der Armee nicht minder Rechnung zu tragen haben, als die preußische Verwaltung dem unbegründeten Mißtrauen vor einer Aufsaugung der Staaten durch das Reich. —

In den achtziger Jahren erhob sich ein Kampf um eine einheitliche deutsche Postmarke. Im Sommer 1882 richtete die Handelskammer zu Frankfurt a. M. an den Bundesrat folgende Eingabe:

„Aus den Kreisen des reisenden Publikums sowohl wie des Handels und Verkehrs sind bei uns zahlreiche Klagen und Beschwerden eingelaufen über die Verschiedenheit zwischen den Reichs-

posteinrichtungen einerseits und denjenigen von Württemberg und Bayern andererseits. Diese postalischen Anomalien, die besonders darin zum Ausdruck gelangen, daß die Korrespondenzkarten und Freimarken nur je für das Ausgabegebiet gültig sind, haben für die Reisenden und den Handelsstand viele unnütze Ausgaben und große Verdrießlichkeiten zur Folge, da die Briefe, welche mit unrichtigen, wenn auch in anderen deutschen Staaten gültigen Postmarken frankiert sind, mit Strafporto belegt, die Korrespondenzkarten anderer deutscher Postgebiete aber gar nicht abgeschickt werden. Besonders drückend sind diese Übelstände da, wo auf langen Strecken, wie zwischen Württemberg und Bayern, die Grenzen hinüber und herüber greifen. Dem Handels- und Gewerbestande, der vielfach die Freimarken der verschiedenen Postgebiete des Deutschen Reiches zur Ausgleichung kleinerer Schuldbeträge erhält, erwachsen daraus gleichfalls vielfache Verluste. An den Hohen Bundesrat richten wir deshalb die gehorsamste Bitte: eine Beseitigung dieser den Verkehr erschwerenden postalischen Verschiedenheiten im Deutschen Reiche hochgeneigtest bewirken zu wollen."

Daraufhin fanden Ausschußberatungen des Bundesrates über die Postmarkenfrage statt; ihr Ausgang war ein ergebnisloser; die Herren Vertreter der Königlich Bayerischen und der Königlich Württembergischen Regierung berichteten darüber selbst wie an ihre Regierungen auch an den Reichskanzler.

Reichskanzler Fürst Bismarck richtete unterm 24. Februar 1883 einen Erlaß an den Staatssekretär des Reichspostamts, in dem es u. a. hieß:

„Soweit diese Frage auf den Verkehr mit Postkarten sich bezieht, erblicken die beiden süddeutschen Regierungen einen den praktischen Bedürfnissen zunächst genügenden Ausweg darin, daß die zur Versendung in ein anderes Postgebiet bestimmten, aber mit einer unzulässigen Marke frankierten Postkarten nicht wie bisher, von der Beförderung ausgeschlossen, sondern ebenfalls, aber mit einem Zuschlagporto, befördert werden. Es will mir nicht einleuchten, daß hiergegen Bedenken aus den Verein-



barungen des Weltpostvereins hergeleitet werden können: meines Erachtens kann der den internationalen Postverkehr regelnde Vertrag uns nicht hindern, innerhalb unseres eigenen Gebietes Erleichterungen und Verbesserungen des Verkehrs eintreten zu lassen, welche die internationalen Beziehungen überhaupt nicht berühren. Ich habe erst bei dieser Gelegenheit und zu meiner Überraschung erfahren, wie groß die Zahl der in dem Verkehr zwischen den drei deutschen Postgebieten wegen irriger Frankierung von der Beförderung ausgeschlossenen Postkarten ist. Wenn diese Zahl solcher Karten allein in Württemberg bis auf 900 in einem Jahre steigen kann, so tritt darin ein Mißstand zu Tage, dessen Behebung durch die Berufung auf posttechnische Schwierigkeiten nicht hinausgeschoben werden darf und dessen Fortbestehen entgegenzutreten ich als Reichskanzler im nationalen Interesse mich verpflichtet fühle.

Euer Exzellenz wollen daher erwägen, in welcher näher zu regelnden Weise die Beförderung der fraglichen Postkarten durch eine Vereinbarung mit den Regierungen von Bayern und Württemberg auf dem Boden des verfassungsmäßigen Reservatrechtes beider Staaten am zweckmäßigsten sichergestellt werden kann, und mir Ihre desfallsigen Vorschläge einreichen. Die schleunigste Erledigung der nach dieser Richtung bestehenden Beschwerden liegt im allseitigen Interesse; ich wünsche deshalb eine Verständigung darüber zwischen den deutschen Postverwaltungen unverweilt, ohne die Wiederaufnahme der Verhandlungen in den Ausschüssen des Bundesrates abzuwarten, herbeizuführen und sehe Euer Exzellenz Vorschlägen entgegen."

Am 24. März 1883 berichtete dann der Staatssekretär Dr. Stephan dem Reichskanzler, daß vom 1. April l. J. ab die Anordnung in Kraft treten werde, wonach innerhalb des Reichsgebietes die mit einem unzutreffenden deutschen Wertzeichen eingelieferten Postkarten nicht mehr als unzulässig betrachtet, sondern gegen Erhebung von 5 Pfg. Porto und 5 Pfg. Zuschlaggebühr befördert werden sollen. —

Im Herbst 1899 wurde die Postmarkenfrage erneut durch

den damaligen Staatssekretär v. Podbielski angeschnitten, der zu diesem Zweck eine Reise nach München und Stuttgart unternahm, die jedoch ohne Erfolg blieb. Der bayrische Minister v. Crailsheim nahm damals Anlaß, sich wie folgt auszusprechen:

„Die bayerische Regierung ist nichts weniger als unitarisch gesinnt. Der Unitarismus würde der Wohlfahrt des Reiches widerstreben. Fürst Bismarck hat die deutschen Bundesfürsten die festesten Stützen des Reiches genannt. Es wäre ein Unglück, wenn ihnen die Freude am Reiche genommen, wenn durch zu große Zentralisierung das Verhältnis zwischen Fürst und Volk gestört würde."

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß Fürst Bismarck schwerlich jemals die Hand dazu geboten hätte, einen Druck auf die süddeutschen Staaten behufs Annahme einer einheitlichen Reichsbriefmarke auszuüben. Es widersprach dies seiner ganzen Haltung in der deutschen Frage. Er würde, wie es die jetzige Regierung tat, ruhig die notwendige Reform der Zukunft überlassen haben, die sie zweifellos bringen wird, denn es ist schwer verständlich, daß der Norddeutsche, wenn er von Berlin über Leipzig nach Hof fährt, in Hof die Postkarte nicht verwerten darf, die zu benutzen in Leipzig noch erlaubt war. Freilich ist die ganze Angelegenheit nicht soviel wert, um ihretwegen die Empfindlichkeit der süddeutschen Staaten zu verletzen[97]. —

In der Frage der Militärstrafprozeßreform kamen die bayerischen Reservatrechte erneut zum Ausdruck. Am 13. Oktober 1897 hatte der bayerische Kriegsminister General Freiherr v. Asch im Finanzausschuß der bayerischen Abgeordnetenkammer die Erklärung namens der bayerischen Staatsregierung abgegeben, daß die bayerische Regierung für Wahrung der bayerischen Reservatrechte in vollem Umfange eingetreten sei und dies mit Festigkeit auch in den weiteren Stadien der Verhandlungen tun werde. Zu irgend einer Beunruhigung sei für Bayern kein Anlaß gegeben. Sollte eine gemeinsame Militärstrafprozeßordnung für

---

97) cfr. „Vossische Zeitung" vom 13. Mai 1901.



das Reich nicht zustande kommen, so verbleibe es in Bayern bei dem bestehenden Gesetze.

Aus dieser Äußerung ging nicht hervor, daß die bayerische Regierung die Beibehaltung eines eigenen obersten Gerichtshofes in Militärstrafsachen als Reservatrecht ansah. Dagegen hatte der Abg. Schädler für sich und seine Freunde die Erklärung abgegeben, daß sie unbedingt an dem Reservatrecht Bayerns auf Erhaltung seines obersten Gerichtshofes festhalten würden.

Zu derselben Angelegenheit schrieb die „Kölnische Zeitung" im Oktober 1897:

„Bei dem Streit um das Reservatrecht wird der Kernpunkt der Frage, wie unsern Söhnen und Brüdern im Heere das beste und gerechteste Strafrechtsverfahren zu gewährleisten ist, in unzulässiger Weise in den Hintergrund gedrängt. Neuerdings hat sich Prof. v. Seydel in München im Anschluß an seine früheren Darlegungen dahin ausgesprochen, daß „nach dem Bündnisvertrage es für Bayern nur Militärgerichte geben kann, die im Namen des Königs von Bayern als des alleinigen und ausschließlichen Inhabers der Militärhoheit Recht sprechen." Aber Professor v. Seydel führt in diesem Gutachten weiter aus: „Das Reich ist nicht gehindert, die Verfassung und das Verfahren der Militärgerichte zu ordnen; es könnte auch gegebenenfalls bestimmen, wie das bayerische oberste Militärgericht gebildet werden soll, gerade so wie es das bezüglich der Untergerichte kann." Wir hoffen, daß diejenigen, welche die Autorität des Staatsrechtslehrers für den ersten Satz anerkennen, sie auch für den zweiten Satz nicht abstreiten werden; dann dürfte unseres Bedünkens ein praktischer Ausweg bei einigermaßen gutem beiderseitigen Willen leicht zu finden sein. Das ist ausschließlich Sache des Bundesrats."

Die „Hamburger Nachrichten" hatten in der Frage der Militärstrafprozeßreform die Anschauung vertreten, daß Bayern keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf einen eigenen obersten Gerichtshof habe. Darauf war dem Blatte offenbar aus Friedrichsruh eine andere Information zugegangen, infolge deren es schrieb:

„Inzwischen sind uns in der Angelegenheit Informationen zuteil geworden, die uns bestimmen, die Reservatsrechtsfrage doch nicht als irrelevant zu behandeln. Wir haben uns überzeugt, daß ein wirkliches und unbedingtes Reservatrecht Bayerns in dieser Sache besteht und nach Absicht der Unterzeichner des Versailler Vertrages bestehen sollte. Es existiert und ist als vollgültig zu betrachten."

Somit war durch Zeugnis des Fürsten Bismarck erwiesen, daß Bayern einen eigenen obersten Gerichtshof als Reservatrecht beanspruchen konnte. Bekanntlich ist die Frage jedoch dann in der Weise erledigt worden, daß Bayern nur seinen eigenen Senat innerhalb des obersten Gerichtshofes erhielt.

Der Kriegsschatz.

Der deutsche Kriegsschatz, welcher nur im Falle eines Krieges mobil gemacht werden darf, wurde vom Reichskanzler gefordert, um im Falle der Not in kürzester Frist die Kriegsbereitschaft in materieller Hinsicht herstellen zu können. Im Grunde bedeutete diese Forderung nur eine Erweiterung des preußischen Kriegsschatzes von 90 auf 120 Millionen für das Deutsche Reich. Nach der Bewilligung des Reichstags gingen am 3. Juli 1874 60 Millionen Mark aus der Deutschen Reichsbank nach Spandau ab, und zwei Tage später folgten weitere 60 Millionen.[98]) Dieser Reichskriegsschatz, bestehend aus geprägtem Gold und schweren Goldbarren, wurde in eisernen Kisten im Juliusturme der Festung Spandau untergebracht.

Der Reichstag verhandelte über den Kriegsschatz in der Herbstsession 1871. Der Abgeordnete Loewe griff in der Sitzung vom 23. Oktober 1871 die Vorlage vom volkswirtschaftlichen Standpunkte an. Eine so große Summe solle man nicht viele Jahre lang tot liegen lassen. Man solle, falls wieder ein Krieg ausbreche, dem Patriotismus vertrauen, der bei der Anleihe vom Jahre 1870 sich aufs glänzendste gezeigt habe. Der bayerische Abgeordnete Greil stimmte ihm bei, befürchtete sogar, daß durch die Gründung eines Kriegsschatzes die Beunruhigung in Deutschland nicht beschwichtigt, sondern erhöht und der Aufschwung des Volkes dadurch gehemmt werde. Auch sei durch dieses Gesetz das verfassungsmäßige Recht Bayerns auf selbständige Kriegsverwaltung beeinträchtigt. Der bayerische Finanz-

[98]) cfr. „Münchener Neueste Nachrichten“ vom 15. April 1896.

minister von Pfretzschner beruhigte hierüber seinen Landsmann und sagte, auch für Bayern sei es eine Beruhigung, wenn es im Falle eines ausbrechenden Krieges sofort seinen Anteil am Kriegsschatz ausgezahlt erhalten könne. Der preußische Finanzminister Camphausen bestritt die Auffassung, daß dieser Kriegsschatz eine Beunruhigung hervorrufen würde, die Bildung desselben habe vielmehr eine sehr friedliche Bedeutung, freilich nur in dem Sinn, daß, je mehr Deutschland in der Lage sei, eine ihm zugefügte Unbill sofort abwehren zu können, desto mehr es in Europa gefürchtet und dadurch der Friede noch mehr gesichert werde. Die volkswirtschaftlichen Einwürfe seien dadurch hinlänglich widerlegt, daß nur auf diese Weise unsere Grenzländer vor feindlicher Invasion geschützt werden könnten. Wenn eine feindliche Armee auch nur kurze Zeit auf unserem Gebiete stehe, könne sie mehr Schaden zufügen, als der Betrag des Kriegsschatzes ausmache. Der Patriotismus Deutschlands habe sich allerdings bewährt; aber es sei für Preußen eine auch nicht geringe Beruhigung gewesen, daß es bei Ausbruch des Krieges sofort im Besitz der erforderlichen Mittel war.

Bei der zweiten Beratung am 4. November 1871 beantragte Hoverbeck, daß die Kaiserliche Regierung über den Kriegsschatz nur unter vorgängig eingeholter Zustimmung des Bundesrates und des Reichstages verfügen könne, außer bei einem Angriff auf das Bundesgebiet, in welchem Falle die Zustimmung auch nachträglich erfolgen könne. Die Kommission dagegen hatte die Verfügung von einer vorgängig oder nachträglich einzuholenden Zustimmung abhängig gemacht. Hoverbeck wollte durch seinen Antrag verhindern, daß etwa die Kaiserliche Regierung, im Besitz des Kriegsschatzes, Deutschland in einen Krieg verwickle, der nicht die Zustimmung des Reichstags habe.

Fürst Bismarck erwiderte, Hoverbeck verlange für den Reichstag größere Rechte, als sie der Bundesrat habe. Dieser könne nach der Verfassung nicht die Mobilmachung, sondern nur die Kriegserklärung hindern. Durch die Annahme des Hoverbeckschen Antrags bekäme der Reichstag die Macht, die Mobili-

sierung zu verhindern. Auch sei wohl zu bedenken, daß der Bundesrat eine Art geheimes Kabinett sei, über dessen Schwelle der Inhalt der Verhandlungen nicht hinauskomme; daß aber durch eine öffentliche Verhandlung im Reichstag über die Motive eines Krieges, wenn man noch im ersten Stadium der Mobilmachung stehe, die Aktionsfreiheit der Regierung gelähmt würde. Denn Deutschland werde, obgleich es Eroberungskriege von sich weise, vermöge seiner zentralen, von verschiedenen Seiten angreifbaren Lage, leicht in den Fall kommen, seinen Verteidigungskrieg mit einem kräftigen, den Gegner überraschenden, Vorstoß zu beginnen. Die Deckung des linken Rheinufers wäre im Jahre 1870 ohne einen Kriegsschatz nicht möglich gewesen. Die Frage Hoverbecks, was die Folge wäre, wenn der Reichstag einmal nachträglich seine Zustimmung zur Verwendung des Kriegsschatzes verweigere, halte er nicht für sachgemäß, da ja der Kriegsschatz doch nur zur Mobilisierung ausreiche, nicht zur weiteren Führung des Krieges, der Reichstag also schon vorher um Kreditbewilligung angegangen werden müßte, also auch schon vorher, nicht erst nachträglich seine Zustimmung oder Verweigerung auszusprechen in der Lage sei. Die Frage wäre nur dann praktisch, wenn es sich um reine Mobilmachungs-Demonstrationen handelte, wozu der Kriegsschatz vielleicht hinreichte; aber solche Demonstrationen hätten sich in den letzten Jahrzehnten in solchem Grade abgenutzt, daß der Satz: „man macht nicht mobil, wenn man nicht weiß, daß man schlagen muß“, so ziemlich in der Überzeugung aller Politiker durchgedrungen sei. Zugleich erklärte Fürst Bismarck, daß mit dem Antrag Hoverbecks das ganze Gesetz für die verbündeten Regierungen unannehmbar sei, und daß dann die preußische Regierung in der bedauerlichen Lage wäre, ihrerseits den vorhandenen Bestand eines Kriegsschatzes festzuhalten, bis von seiten des Reiches ein Ersatz gefunden sein würde.

Der Antrag Hoverbeck wurde abgelehnt, und, bei der dritten Lesung am 6. November 1871, das ganze Gesetz mit großer Mehrheit angenommen.

Das Herrenhaus.

Bei den Beratungen, welche vor der Errichtung des jetzigen Herrenhauses stattfanden, wurde in der damaligen ersten Kammer von einem der angesehensten Führer die Notwendigkeit, der Krone ein unbeschränktes Recht zur Ernennung erblicher und lebenslänglicher Mitglieder einzuräumen, darauf begründet, daß sonst mit der ersten Kammer vielleicht „nicht vorwärts zu kommen sein würde, daß sich dieselbe sozusagen versteinern möchte."

Dieser vorausgesehene Moment trat im Jahre 1872 ein. In diesem Jahre fand der berühmte Pairsschub statt.

Es wurden 25 neue Mitglieder „aus Allerhöchstem Vertrauem" ins Herrenhaus berufen.

Der Schritt war notwendig, zunächst um das Zustandekommen der Kreisordnungsreform, für welche die Regierung ihre Autorität eingesetzt hatte, zu sichern, aber auch über diesen nächsten Zweck hinaus, um den festen Entschluß der Krone zu bekunden, die weitere notwendige Entwicklung der preußischen Einrichtungen nicht zum Stillstand bringen zu lassen.[99])

Das Herrenhaus ist in dem Zusammenhange unserer Staatseinrichtungen allerdings dazu berufen, einem überstürzenden Drängen zu Reformen einen heilsamen Widerstand zu leisten und in solchem Geiste auch der Krone unberechtigten Zumutungen des Abgeordnetenhauses gegenüber zur Stütze zu dienen; aber es konnte nicht die Aufgabe eines Oberhauses in dem Königlichen

---

[99]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" vom 4. Dezember 1872.

Preußen sein, sich auch solchen Veränderungen und Verbesserungen der Gesetzgebung hindernd entgegenzustellen, welche im Rate der Krone reiflich erwogen und als notwendig erkannt worden, — Reformen, welche nach jahrelanger mühevoller Arbeit zu einer Verständigung gereift waren, und deren Durchführung der König in voller Übereinstimmung mit seinem Ministerium in Interesse des Landes als dringend wünschenswert erachtete.

Daß letzteres in bezug auf die beabsichtigte Verwaltungsreform der Fall war, darüber konnte niemand im Zweifel sein, welcher den Gang der inneren Politik seit der Thronbesteigung Kaiser Wilhelms I. und die neuere Entwicklung derselben seit Wiederherstellung des inneren Friedens im Jahre 1866 aufmerksam verfolgt hatte; — überdies lagen die unumwundensten Erklärungen der Regierung darüber vor.

Wenn trotzdem die offenkundigen Absichten der Staatsregierung gerade im Herrenhause auf entschiedenen Widerstand stießen, so war hiermit der Fall eingetreten, für welchen der Krone das Recht gegeben ist, einen unmittelbaren Einfluß auf die Stellung des Hauses zu üben.

Fürst Bismarck sprach in seiner Rede vom 19. April 1871, die wir in dem Kapitel vom Bundesrat[100]) ausführlich wiedergegeben haben, von der Untauglichkeit des Herrenhauses für seinen Zweck und verwies auf den Bundesrat als wahres erstes Haus.

Zur Zeit des Pairschubs hatte der Fürst eine Unterredung mit dem Abgeordneten von Unruh und zwar über die Kreisordnung, die Reform des Herrenhauses und den Pairsschub.

„Er habe die Zusammensetzung unseres Herrenhauses stets, schon zur Zeit Friedrich Wilhelms IV., für keine glückliche gehalten, und als dieser ihn einmal gefragt, ob nach seiner Ansicht dem Grafen Arnim neben seiner Virilstimme auch noch das Wahlrecht zustehe, geantwortet, er halte die Spaltung des Grundbesitzes (der Rittergüter) in mehrere Kategorien, in dem großen und befestigten, den alten 2c. für keine glückliche. Die Gutsbesitzer im allgemeinen,

---

[100]) cfr. Kapitel 2.

adlige und bürgerliche, seien die alleinige, tatsächliche Korporation mit gemeinschaftlichen Interessen und Tendenzen gewesen. Auch der bürgerliche Gutsbesitzer sei binnen kurzer Zeit ebenfalls Junker geworden und habe sich den Adligen angschlossen. Die Schöpfung des Herrenhauses habe diese Einheit zerstört, die Aristokratie isoliert, deren Votum im Herrenhause kein Gewicht nach außen besitze. Es komme darauf an, das Herrenhaus so zusammenzusetzen, daß es die ganze besitzende Klasse repräsentiere, sodaß, wenn das Herrenhaus zu einem Vorschlage des Abgeordnetenhauses „Nein" sage, die ganze besitzende Klasse im ganzen Lande mit diesem „Nein" einverstanden sei. Deswegen dürfe man das Herrenhaus nicht allein aus der Aristokratie, sondern aus dem Grundbesitz überhaupt, und nicht nur aus diesem allein, sondern aus dem Besitz im allgemeinen zusammensetzen, möge man unter diesem auch die Millionäre verstehen. Eine solche Reform des Herrenhauses sei viel wichtiger und dringender, als die Kreisordnung, die man lieber noch eine Weile auf den Kaminsims hätte legen und nicht durch Pairsschub hätte durchsetzen sollen, gegen den er (Bismarck) allerdings gewesen sei."

Herr v. Unruh schob die Frage dazwischen, ob der Fürst denn glaube, daß irgend eine ernsthafte Reform des Herrenhauses ohne Pairsschub durchzusetzen sei, worauf Bismarck nach kurzem Zögern antwortete: „ja". Er setzte aber sogleich hinzu, daß er lieber 40 neue Pairs zur Durchsetzung einer Herrenhausreform, als 24 der Kreisordnung wegen ernannt haben würde.

Das Herrenhaus darf nach Artikel 62 der Verfassung[101]) den

---

[101]) Artik. 62 der Preußischen Verfassung lautet: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt.

Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich.

Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats werden zuerst der zweiten Kammer vorgelegt. Letztere werden von der ersten Kammer im ganzen angenommen oder abgelehnt."

(Die erste Kammer heißt nach dem Gesetze vom 30. Mai 1855 das „Herrenhaus", die zweite das „Haus der Abgeordneten"; beide zusammen „die beiden Häuser des Landtages.")

Staatshaushaltsetat nur im ganzen annehmen oder ablehnen, — allen übrigen Finanzgesetzen gegenüber haben die beiden Häuser, abgesehen davon, daß solche Gesetze dem Abgeordnetenhause zuerst vorzulegen sind, im übrigen gleiche Berechtigung, so daß auch das Herrenhaus dieselben im einzelnen prüfen und Abänderungen beschließen kann, über welche alsdann eine weitere Vereinbarung notwendig ist.

Im Jahre 1882 nahm sich Fürst Bismarck des Herrenhauses in einer Angelegenheit an, in der es sich um die Frage handelte, was ist ein Finanzgesetz? Es war damals dem Herrenhause[102]) von der Staatsregierung der Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Fürsorge für die Witwen und Waisen der unmittelbaren Staatsbeamten, und einige Zeit später der Entwurf wegen Abänderung des für die Staatsbeamten bestehenden Pensionsgesetzes vorgelegt worden.

Bei Beratung des erstgenannten Entwurfs wurde die Ansicht vertreten, daß derselbe im Sinne des Artikels 62 der Verfassung ein „Finanzgesetzentwurf" sei und deshalb zuerst dem Ageordnetenhause hätte vorgelegt werden müssen. Dieser Einwand wurde in der Kommission des Herrenhauses nach allen Seiten hin geprüft und schließlich als unbegründet erklärt, und ebenso stellte sich das Herrenhaus auf den Standpunkt seiner Kommission und entschied sich mit großer Mehrheit dahin, daß die in Rede stehenden Gesetze nicht als „Finanzgesetze" zu betrachten seien und daß demzufolge die Vorlegung derselben an das Herrenhaus zu Recht erfolgte und letzteres berechtigt sei, die Entwürfe zu beraten, was auch geschehen war.

Inzwischen war mit Rücksicht auf diesen Vorgang aus liberalen Kreisen im Abgeordnetenhause ein Antrag eingebracht worden, welcher gleichfalls die Ansicht vertrat, das die genannten Entwürfe als Finanzgesetze zuerst dem Abgeordnetenhause hätten vorgelegt werden müssen, und die Frage anregte, in welcher Weise das Vorrecht des Abgeordnetenhauses zu schützen sei.

---

[102]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" vom 1. März 1882.

Das Abgeordnetenhaus überwies den Antrag mit den Gesetzen einer Kommission. Fürst Bismarck ließ in der „Provinzial-Correspondenz“ für den Standpunkt des Herrenhauses das Nachfolgende ausführen:

„Die Staatsregierung hat, indem sie die Vorlagen zuerst dem Herrenhause überwies, zunächst lediglich dem früher geäußerten wohlberechtigten Wunsche dieser hohen Körperschaft, beim Beginn einer Session mit einem etwas reichlicheren Arbeitsstoff versehen zu werden, entsprechen wollen. Der diesem Verfahren möglicherweise entgegenzustellende Artikel der Verfassung traf nach ihrer Ansicht in diesem Falle nicht zu. Sie hat, wie sie erklärt, den Begriff „Finanzgesetz“, welcher bisher eine genaue und bindende Erklärung nirgends gefunden hat, nicht in dem Sinne aufgefaßt, daß damit alle Gesetze gemeint seien, welche in ihrer möglichen Wirkung eine Mehrbelastung der Staatskasse oder der Staatsbürger mit sich bringen. Wenn dieser Begriff wirklich so zu deuten wäre, dann würden fast alle Gesetze von einiger Wichtigkeit, z. B. Organisationsgesetze, da sie alle von einem gewissen Einfluß auf die Staatsfinanzen sind, „Finanzgesetze“ sein. Wäre diese Auffassung richtig, dann hätten viele Gesetze, wie das über das Grundbuchwesen und das über die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen, niemals zuerst dem Herrenhause vorgelegt werden können. Und doch ist dies geschehen, ohne von irgend einer Seite Beanstandung zu erfahren.

Also der Brauch spricht nicht dafür, daß in der möglichen Wirkung einer Mehrbelastung des Staats das Wesen eines „Finanzgesetzes“ zu suchen ist. Aber wenn man auch entgegen dem Brauch den Begriff so weit, wie angedeutet, ausdehnen wollte, würde man eine Einschränkung der Gleichberechtigung der gesetzgeberischen Faktoren herbeiführen, wie sie jedenfalls nicht in der Absicht des Gesetzgebers lag. Es würden für die Vorlegung an das Herrenhaus dann nur die unbedeutendsten Vorlagen übrig bleiben, was der Stellung dieses Hauses in keiner Weise entspricht.

Aber jener Auffassung von dem Begriffe „Finanzgesetz“

steht auch derjenige Abschnitt der Verfassung entgegen, welcher von den „Finanzen“ handelt und welcher außer dem Etatsgesetz als zu den Finanzen gehörig die Steuern und Abgaben für die Staatskasse, sowie Anleihen und Übernahme von Garantien zu Lasten des Staates und die Kontrolle der Staatsfinanzverwaltung aufzählt. Die in Rede stehenden Entwürfe bezwecken nun keineswegs eine direkte Belastung der Staatskasse, sondern bestimmen nur die Voraussetzungen, unter denen eine Zahlungspflicht des Staates eintreten kann. Weder werden dadurch bereite Geldmittel zu beschaffen beantragt, noch werden die abgabenähnlichen Prozentabzüge, welche von den Beamten zum Besten ihrer Witwen und Waisen erhoben werden, in dem Sinne von Steuern für allgemeine Staatszwecke erhoben; ihrem Wesen und ihrer Bestimmung nach sind diese Abzüge nur Gegenleistungen für bestimmte Wohltätigkeitsveranstaltungen, in deren Genuß die Witwen und Waisen der Beamten gesetzt werden. Die beiden Gesetze sind weder als Etatsgesetze, noch als Steuergesetze, und daher nach Ansicht der Staatsregierung nicht als Finanzgesetze zu betrachten; sie bilden vielmehr nur einen Schlußstein in den Bestimmungen über die Regelung des Staatsdienerverhältnisses.

Auch in der Gesetzgebung anderer Staaten findet sich eine Bestätigung dieser Auffassung von dem Begriffe „Finanzgesetz“. Der Grundsatz, daß „Finanzgesetze“ zuerst der zweiten Kammer vorgelegt werden, hat seinen Ursprung in England; dort hat die Überlieferung lediglich den Besteuerungs- und Geldbewilligungsgesetzen den Charakter von Finanzgesetzen beigelegt. Ebenso werden in den Vereinigten Staaten Nordamerikas nur die Gesetze wegen „Erhebung von Abgaben“, in Belgien nur das „Budget, Steuer- und Anleihegesetze“ im Sinne von Finanzgesetzen den gewählten Körperschaften zuerst vorgelegt; in demselben beschränkten Sinne fassen auch die anderen Verfassungen (von Bayern, Württemberg und anderen) den fraglichen Grundsatz von dem Vorrecht der zweiten Kammer auf.

Wie aber die Staatsregierung mit dieser ihrer Auffassung

und mit ihrem dementsprechenden Vorgehen keineswegs einen Streit hat schaffen wollen, so muß auch anerkannt werden, daß ebenso wie die angebliche Streitfrage nicht in der Absicht eines „Konflikts“ erhoben worden ist, so auch auf keiner Seite der Wunsch und die Neigung einer Ausbeutung derselben zu einem Konflikt zwischen beiden Häusern vorhanden ist. Um so mehr wird es möglich sein, die vorliegende Frage in friedlicher Weise zum Austrag zu bringen.

Das Abgeordnetenhaus hat den Antrag mit den Gesetzen einer Kommission überwiesen, offenbar in der Meinuug, daß, wenn auch die Mehrheit im vorliegenden Fall, wie anzunehmen, die vorgeführten Gründe sich aneignen und sich auf den Standpunkt der Staatsregierung und des Herrenhauses stellt, doch der Versuch gemacht werden soll, den Begriff der „Finanzgesetzentwürfe“ im Sinne der Verfassung genau zu erläutern und so für den zukünftigen Brauch einen bestimmten Anhalt zu gewinnen.

„Was ist ein Finanzgesetz?“ Diese Frage sachlich und ohne jede Voreingenommenheit und Leidenschaft zu prüfen, sowohl an der Hand der Erfahrung wie mit Wahrung der von dem Geist der Verfassung dem Herrenhause angewiesenen Stellung, und eine Feststellung im Einverständnisse mit dem anderen Hause und der Regierung vorzubereiten, das würde jedenfalls eine dankbare Aufgabe sein. Alle Zeichen sprechen dafür, daß die jetzige Prüfung im Geiste der Eintracht und mit Besonnenheit geschehen werde, um das Zusammenwirken der gleichberechtigten gesetzgeberischen Faktoren fördern zu helfen.“

Am 24. März desselben Jahres wurde das Pensionsgesetz in 2. Beratung erledigt und dabei zugleich eine Resolution der Fortschrittspartei abgelehnt, welche das Pensionsgesetz und das Gesetz, betreffend die Fürsorge für die Witwen und Waisen der unmittelbaren Staatsbeamten als Finanzgesetze erklärt wissen und demgemäß in der vorgängigen Vorlegung beider Gesetzentwürfe an das Herrenhaus eine Beeinträchtigung der verfassungsmäßigen Rechte des Abgeordnetenhauses sehen wollte. Damit

war die Angelegenheit zu Gunsten der Auffassung des Herrenhauses entschieden.

Fast ein Vierteljahrhundert später veröffentlichte die „Kreuzzeitung“ aus Kreisen, von denen sie annehmen zu dürfen glaubte, daß sie die Anschauung des Fürsten Bismarck kennen und zu vertreten bemüht waren, nachstehende Ausführungen[103]):

„Bei der zweiten Lesung des Etats des Herrenhauses hat Professor Dr. Friedberg die gegenwärtige Zusammensetzung des preußischen Herrenhauses als unzulänglich und einseitig bezeichnet und das Staatsministerium ersucht, bei der Krone eine geeignete Vertretung aus den Kreisen von Handel, Industrie und korporativen Verbänden in Anregung zu bringen.

So viel wir sehen, sind es namentlich die „Kölnische Zeitung“ und die „Nationalliberale Korrespondenz“ gewesen, die dieser wiederholten Anregung zu einer Reform des Herrenhauses zugestimmt haben. Die „Kölnische Zeitung“ erblickt in der jetzigen Zusammensetzung des Hauses eine Verletzung der Gesamtinteressen des preußischen Volkes, weil von den 317 Berechtigungen auf einen Herrenhaussitz nur 48 den Städten und 9 den Hochschulen zugefallen, während 42 Herren aus besonderem allerhöchsten Vertrauen berufen seien, darunter zum größten Teil hohe Beamte, mehrere Generäle, die Mehrzahl der Kronsyndici, sowie ein Paar Gelehrte; der ganze Rest der Berechtigungen, 216, entfiele ausschließlich auf den Großgrundbesitz. Die „Kölnische Zeitung“ behauptet, das seien Zustände, die nicht gerecht und sachgemäß wären; sie schadeten dem Ansehen und der Stellung des Herrenhauses, die Monarchie leide darunter und es sei ratsam, bald tunlichst auf Abhilfe Bedacht zu nehmen.

Wir unsererseits teilen diese Auffassung nicht, sondern sind der Ansicht, daß das preußische Herrenhaus gerade in seiner jetzigen Zusammensetzung besonders geeignet ist, die Aufgaben zu erfüllen, welche ihm durch die Verfassung und die staatliche Wohlfahrt zugewiesen werden.

---

[103]) cfr. „Neue Preußische (Kreuz) Zeitung“ vom 7. März 1896.

Die „Kölnische Zeitung“ bezeichnet diese Aufgabe selbst ganz zutreffend, indem sie ausführt, daß die Bedeutung einer ersten Kammer in Preußen, also in einem Staate mit konstitutionell-monarchischer Regierung, eine wesentlich andere sei, als in einem Staate mit palamentarischer Regierungsform, wie England oder Frankreich. In diesen Staaten hänge die jeweilige Regierung im wesentlichen davon ab, ob sie es verstehe, sich für alle ihre Maßregeln die Zustimmung der Parlamentsmehrheit zu verschaffen, dabei könne das Bestehen zweier gleichberechtigter Kammern nebeneinander nur verwirrend wirken und zu schweren politischen Kämpfen führen; in einem konstituell monarchischen Staate wie Preußen hingegen, der sich nicht der vorübergehenden Volksströmung zu fügen habe, sei das Vorhandensein einer ersten Kammer ein Sicherheitsventil gegen Überstürzungen in der Gesetzgebung. Der ersten Kammer, die nicht aus Volkswahlen hervorgehe, deren Mitglieder nicht der gefährlichen aura popularis ein Opfer zu bringen hätten, falle die Aufgabe zu, eine heilsame Bremse am Staatswagen zu bilden, namentlich in Zeiten, wo der politische Weg steil und abschüssig sei. Das ist vollkommen zutreffend, und wir glauben, daß das preußische Herrenhaus an Fähigkeit, diesem politischen Zwecke zu entsprechen, verlieren würde, wollte man seine Zusammensetzung in der Weise abändern, wie es den Vorschlägen Dr. Friedbergs und der „Kölnischen Zeitung“ entsprechen würde.

Diejenigen Elemente der Bevölkerung, die bei der jetzigen Ernennung zum Herrenhause zu kurz kommen, gehören doch im großen und ganzen nicht zu denen, bei welchen man die Neigung voraussetzen darf, gegebenenfalls den Staatswagen zu hemmen, wenn er einmal auf ein falsches Geleis und in ein gefährliches Rollen geraten sollte. Wir sind der Ansicht, daß die Vertretung dieser Bevölkerungsschichten und ihre Beteiligung an der Gesetzgebung naturgemäß in die zweite Kammer, das Abgeordnetenhaus gehört. Ein preußisches Herrenhaus, das eine Vertretung von Handel, Industrie, gelehrten Berufsarten und Korporationen in dem Maße in sich vereinigt, wie es Dr. Friedberg und die

„Kölnische Zeitung“ wünschen, würde die historische und politische Bedeutung einer Pairskammer allmählich vollständig verlieren und zu einer Körperschaft sich ausbilden, die sich von der zweiten Kammer nur dadurch unterschiede, daß sie nicht gewählt, sondern berufen würde. Es entstände dadurch ein vollständig überflüssiger Faktor in der Gesetzgebung; man täte besser, das Herrenhaus gleich ganz zu beseitigen und zu dem Einkammersystem nach demokratischem Rezepte überzugehen.

Wir halten solche Anregungen, wie sie in den Vorschlägen Dr. Friedbergs und der „Kölnischen Zeitung“ liegen, in der heutigen Zeit für besonders bedenklich, insofern sie die ohnehin nur allzu verbreitete Neigung, altbewährte Einrichtungen aufzugeben, und Neues, Unerprobtes an ihre Stelle zu setzen, fördern. Wir betrachten es als ein Glück, daß wir bei der jetzigen preußischen Regierung keine Inklination zu befürchten brauchen, auf derartige Anregungen einzugehen, wie es zur Zeit der Caprivi-Rickertschen entente cordiale zu befürchten gewesen wäre.

Es ist ein starkes Bedürfnis des preußischen Staates und der preußischen Regierung, ein Herrenhaus zu besitzen, auf das sie sich in kritischen Zeiten verlassen können, um unheilvollen Beschlüssen der legislativen Faktoren und inneren Konflikten schwerster Art vorzubeugen. Der Wert des Besitzes einen solchen Hauses tritt in politisch ruhigen Epochen nicht so sehr hervor und wird deshalb leicht unterschätzt; aber es können doch wieder Zeiten eintreten, wo sich das preußische Herrenhaus, wenn es in seiner jetzigen Zusammensetzung erhalten bleibt, als ein wichtiges Bollwerk gegen den drohenden Hereinbruch von Tendenzen in unserer Gesetzgebung erweist, die mit der preußischen Staatswohlfahrt unverträglich sind und denen das preußische Abgeordnetenhaus unter Umständen nicht die nötige Widerstandskraft entgegenzusetzen hätte. Wären dann im preußischen Herrenhause diejenigen Elemente in größerer Anzahl vorhanden, welche Dr. Friedberg und die „Kölnische Zeitung“ jetzt vermissen, so würde doch naturgemäß das Maß von Sicherheit gegen Überlaufenwerden auch dieses Hauses durch nivellierende Strömungen

ein geringeres, als es jetzt ist, wo der Feudalismus und der Großgrundbesitz in ihm ausschlaggebend sind. Wer das Hereinbrechen weiterer demokratischer Tendenzen in unsere Gesetzgebung als eine Gefahr für das Königreich Preußen ansieht, muß bestrebt sein, das Herrenhaus und seine Position zu schützen und zu befestigen, nicht aber es anzugreifen. Wer letzteres tut, macht sich, vielleicht ohne es selbst zu wissen, zum Förderer von subversiven Bestrebungen, die sich in letzter Linie gegen den Bestand des preußischen Staates in seiner heutigen Gestalt richten. Wenn wir den mehr oder weniger radikalen Umgestaltungsprojekten, wie sie in bezug auf das preußische Herrenhaus immer wieder auftauchen, Folge geben wollten, und, was wir freilich nicht befürchten, sich ein Staatsmann fände, der darauf einginge, so würde der preußische Staat vielleicht sehr bald zu einem Spielball für eitle demokratisch-manchesterliche Regierungskünstler nach dem Geschmacke der Herren Rickert und Genossen werden.

Wir erblicken daher die Aufgabe einer verständigen preußischen Politik nicht in einer Verminderung, sondern eher in einer Verstärkung der Widerstandskraft, die dem preußischen Herrenhause in seiner jetzigen Zusammensetzung gegen den Einbruch staatsgefährlicher Tendenzen in die Gesetzgebung des Landes innewohnt; und wir wünschen ein Plus, nicht ein Minus des Einflusses des Herrenhauses auf die Legislative.

Im übrigen glauben wir nicht irre zu gehen, wenn wir die neuen Vorschläge auf Umgestaltung des Herrenhauses zugleich auf das Bedürfnis zurückführen, den starken agrarischen Einfluß zu brechen, den das Herrenhaus in seiner jetzigen Zusammensetzung unter Umständen auszuüben vermag, und daß sich die Tendenz dieser Vorschläge nicht bloß gegen das Maß von politischem Konservatismus richtet, das im jetzigen Hause vorhanden ist. Wer der Ansicht ist, daß die Vertretung der Landwirtschaft in der preußischen Gesetzgebung nicht noch einer weiteren Verminderung ausgesetzt werden darf, wird deshalb auch aus diesem Grunde den Reformvorschlägen gegenüber sich ablehnend verhalten müssen."

Darauf replizierte die „Kölnische Zeitung“:[104])

Die „Kreuzzeitung“ beschäftigt sich mit unserem neulichen Leitartikel, der die Forderung einer besseren Vertretung des Westens und namentlich von Handel und Gewerbe im preußischen Herrenhause eingehender befürwortete, und spricht sich schroff ablehnend dagegen aus. Sie hält es für notwendig, ihre Ausführungen damit einzuleiten, daß sie sagt, sie kämen aus Kreisen, von denen sie annehmen zu dürfen glaube, daß sie die Anschauungen des Fürsten Bismarck kennen und zu vertreten bemüht seien. Es ist schon von anderer Seite darauf hingewiesen worden, daß das eine falsche Flagge ist, die dem Aufsatz gegeben wird, schon um deswillen, weil Fürst Bismarck seine Ansichten niemals durch die Kreuzzeitung vertreten lassen wird. Es genügt für uns, darauf hinzuweisen, daß Fürst Bismarck jederzeit seine Überzeugung von der Notwendigkeit und Wichtigkeit des Herrenhauses in dem von uns dargelegten Sinne betont und durch häufiges Erscheinen bei den Beratungen des Herrenhauses auch äußerlich bekundet hat, daß er aber nicht Bedenken getragen hat, die Zusammensetzung des Hauses selbst durch einen förmlichen Pairsschub zu ändern, als die reaktionäre Mehrheit dem von ihm geleiteten Staatswagen übermäßigen Widerstand entgegenstemmte. Daß die Ausführungen in der Kreuzzeitung nicht Bismarckschen, sondern den allerbedenklichsten reaktionärsten Geist trauriger Selbstüberhebung atmen, das beweisen einzelne Stellen, in deren Gedankengang sich hineinzuversetzen wirklich schwer hält; man weiß kaum, ob man es hier noch mit ernst zu nehmenden politischen Erwägungen zu tun hat. Das wird doch ohne weiteres jeder zugeben müssen, daß, je einseitiger das Herrenhaus zusammengesetzt ist, notwendig auch seine Beschlüsse dem einseitigen Charakter dieser Zusammensetzung entsprechen werden. Das Staatswohl fördern heißt aber das Gegenteil von Förderung einseitiger Interessen tun. Alle Kräfte müssen zum Ganzen streben und zur Einheit gefestigt werden. Darin liegt eben die

---

[104]) cfr. „Kölnische Zeitung“ vom 14. März 1896.

große Bedeutung des Herrenhauses, die in ruhigen Zeiten kaum zur Erscheinung kommt, für politisch aufgeregte und unruhige Zeiten aber in ihrer ganzen Tragweite rein erhalten werden muß, daß es Widerstand zu leisten vermag in Wahrung der Gesamtinteressen des Staates und der Monarchie gegen das Überwallen einseitiger Strömungen in der Bevölkerung und in der zweiten Kammer. Dieser Widerstand ist auf die Dauer aussichtslos, wenn er von der Vertretung entgegengesetzter einseitiger Interessen ausgeübt wird; er ist wirksam und erfolgreich, wenn er von angesehenen Vertretern aller Berufsstände in Verfechtung der staatlichen Gesamtinteressen mit Nachdruck geltend gemacht wird.

Die Zusammensetzung des Herrenhauses in der jetzigen Zeit trägt, wie wir jüngst nachgewiesen haben, den Stempel der einseitigsten Vertretung in hohem Grade. Unser Gelehrtentum, das den geistigen Aufschwung Deutschlands und Preußens der ganzen Welt gegenüber in hervorragendem Maße gefördert hat, ist im Herrenhause ganz unzulänglich vertreten; dasselbe gilt in gleichem Maße vom gediegenen deutschen Bürgertum, dem kräftigsten Rückgrat der preußischen Monarchie und des preußischen Staates; von den etwa 317 Mitgliedern sind nur 63 bürgerlich. Vom Handel und Gewerbe, die jährlich allein für 5 Milliarden Mark Waren aus Deutschland ins Ausland führen, also für die nationale Arbeit und den Volkswohlstand von der außerordentlichsten Bedeutung sind, ist neben dem Freiherrn v. Stumm neuerdings als zweites Mitglied nach den letzten Anregungen noch der Geheime Kommerzienrat Frentzel berufen. Kein Wunder daher, wenn die wichtigsten Fragen des Verkehrs, die Schaffung von neuen Schiffahrtskanälen, die Ermäßigung der Eisenbahnfrachten u. s. w., im Herrenhause endlose Schwierigkeiten finden. Wenn um so überwiegender der sogenannte befestigte Grundbesitz im Herrenhause seine Stimme geltend macht, so hatte das zur Zeit der Einsetzung des Herrenhauses eine gewisse in der Geschichte Preußens und der preußischen Monarchie wurzelnde Berechtigung. Heute ist das nicht mehr in dem Maße der Fall. Ein großer

Teil unserer ostelbischen Rittergutsbesitzer hat es nicht mehr verstanden, diejenige wirtschaftliche Bedeutung in der Gegenwart für das Staatsleben aufrecht zu erhalten, die er in der Vergangenheit besaß. Diese Gutsbesitzer sind schon längst nicht mehr imstande, die Stellen im Heere und in der preußischen Verwaltung zu besetzen, die sie sich lange Zeit vorzubehalten verstanden haben. Das Bürgertum hat in einer weitgehenden Weise zur Aushilfe herangezogen werden müssen, und heute nimmt es den wichtigsten Teil unserer Staatsämter und Offizierstellen in der Verwaltung, im Richtertum, im Heer und in der Marine ein, völlige Gleichberechtigung verlangend und von dem nie versagenden Gerechtigkeitsgefühl unserer Hohenzollernkönige auch mehr und mehr erhaltend. Noch wichtiger aber ist, daß ein großer Teil unserer ostelbischen Gutsbesitzer auch auf dem eigensten Gebiete der Landwirtschaft in bedauerlichem Umfange zum Schaden des Staates und der eigenen Familien zurückgeblieben ist. Es gibt ja auch hervorragende Fachkenner und gründlich gebildete Landwirte unter ihnen. Aber sie bilden leider nicht die Regel. Die Mehrheit unter ihnen hat keine landwirtschaftlichen Schulen besucht, keinen wissenschaftlichen Unterricht in den maßgebenden Fächern, vor allem der Bodenkunde und der Chemie genossen. Sie haben meist die Zeit, die zum Lernen hätte verwandt werden müssen, statt auf der Hochschule im Heere zugebracht. An der Majorsecke haben sie sich entschlossen, sich fortan der Verwaltung ihrer Familiengüter zu widmen oder eigene Güter zu kaufen, meist ohne entsprechendes Kapital für den Kauf und den Betrieb, und das Ende vom Liede ist ein unerbittliches Zurückgehen im Wohlstand und in der Bedeutung dieser Familien für das Staatsleben. Mit diesen unbestrittenen Tatsachen muß der Staat rechnen. Es liegt gewiß in seinem Interesse, alte Familien tunlichst lange auf ihrem Besitz und in ihrem Wohlstand erhalten zu sehen, aber selbstverständlich unter der einen Voraussetzung, daß das nicht auf Kosten der Landwirtschaft und damit des Volkswohlstandes geschieht. Der Staat hat ein höheres Interesse daran, nicht daß eine im Rückgang befindliche Familie auf ihrem

Grund und Boden erhalten bleibt, sondern daran, daß diesem Grund und Boden die tunlichsten Verbesserungen, sowohl durch landwirtschaftliche Kenntnisse, wie durch Verwendung ausreichenden Betriebskapitals zufließen, damit er möglichst reiche Erträge abzuwerfen vermag. Derjenige Gutsbesitzer, der nicht diese gründlichen landwirtschaftlichen Kenntnisse und nicht das ausreichende Betriebskapital besitzt, sie zu verwerten, muß nach dem Stande der heutigen Landwirtschaft notwendig zurück- und zugrunde gehen. Je früher er seinen Platz räumt und eine weitere Entwertung des Gutes verhütet, dafür aber einem tüchtigen Sachverständigen die Gelegenheit gibt, sich an der richtigen Stelle zu bewähren, um so mehr wird dadurch die Volkswohlfahrt gefördert. Im einzelnen wird natürlich die Durchführung dieses schließlich unvermeidlichen Werdeganges eine mannigfache Gestalt annehmen. Schon die vielseitige Überschuldung und die dadurch bedingte und zum Teil hervorgerufene künstliche Steigerung des angeblichen Wertes solcher Güter trägt dazu bei, daß der Übergang in kräftige und gesunde Hände sich nur ganz allmählich und langsam vollziehen wird. Aber darüber wird jeder Staatsmann, der mit unbefangenem Blick in die Zukunft unserer staatlichen Entwicklung schaut, klar sein müssen, daß die wesentlichste Stütze, auf der bisher das Herrenhaus in vorwiegendem Grade aufgebaut ist, der Stand der ostelbischen Gutsbesitzer, nicht mehr die Kraft und die Bedeutung für das Staatsleben besitzt, die ihr noch vor vierzig Jahren inne gewohnt hat. Diese Stütze kann und soll nicht aufgegeben werden; aber sie bedarf dringend einer Ergänzung aus anderen lebensfähigeren Elementen des deutschen Erwerbs- und Verkehrslebens. Sonst wird das Herrenhaus in schlimmen Zeiten, wo der Staatskarren abschüssige Wege herabfahren muß, nicht eine erfolgreich wirkende und hemmende Bremse sein, weil es in der Bevölkerung keinen Rückhalt und kein genügendes Ansehen besitzt. Jede Einseitigkeit rächt sich auf Erden. Je früher Vorsorge dafür getroffen wird, daß die hervorragendsten und bewährtesten Kräfte aus allen Gebieten unseres Erwerbslebens für die Wahrung der gemeinsamen Interessen aller wirtschaftlichen

und sozialen Kreise unserer Monarchie im Herrenhause vereinigt werden, um so sicherer wird das Herrenhaus in unruhigen und aufgeregten Zeiten jenen mäßigenden und dem Staatswohl förderlichen Einfluß ausüben können, in dem seine Daseinsberechtigung wurzelt."

Fürst Bismarck hat zu dieser Controverse nicht direkt Stellung genommen. Er spricht sich zur Sache in seinen „Gedanken und Erinnerungen" wie folgt aus:

„Die erste Kammer war zur Lösung der Aufgaben, welche einer solchen im konstitutionellen Leben zufallen, befähigter als das heutige Herrenhaus.[105]) Sie genoß in der Bevölkerung eines Ansehns, welches das Herrenhaus sich bisher nicht erworben hat. Das letztere hat zu einer hervorragenden politischen Leistung nur in der Konfliktszeit Gelegenheit gehabt und sich damals durch die furchtlose Treue, mit der es zur Monarchie stand, auf dem defensiven Gebiete der Aufgabe eines Oberhauses völlig gewachsen gezeigt. Es ist wahrscheinlich, daß es in kritischen Lagen der Monarchie dieselbe tapfere Festigkeit beweisen wird. Ob es aber für Verhütung solcher Krisen in den scheinbar friedlichen Zeiten, in denen sie sich vorbereiten können, denselben Einfluß ausüben wird, wie jene erste Kammer getan hat, ist mir zweifelhaft. Es verrät einen Fehler in der Konstitution, wenn ein Oberhaus in der Einschätzung der öffentlichen Meinung ein Organ der Regierungspolitik oder selbst der Königlichen Politik wird. Nach der preußischen Verfassung hat der König mit seiner Regierung an und für sich einen gleichwertigen Anteil an der Gesetzgebung, wie jedes der beiden Häuser; er hat nicht nur sein volles Veto, sondern die ganze vollziehende Gewalt, vermöge deren die Initiative in der Gesetzgebung faktisch und die Ausführung der Gesetze auch rechtlich der Krone zufällt. Das Königtum ist, wenn es sich seiner Stärke bewußt ist, und den Mut hat, sie anzuwenden, mächtig genug für eine verfassungsmäßige Monarchie, ohne eines ihm gehorsamen Herrenhauses als einer Krücke zu

[105]) cfr. „Gedanken und Erinnerungen", I, pag. 143—145.

bedürfen. Auch wenn das Herrenhaus in der Konfliktszeit sich für die ihm zugehenden Etatsgesetze die Beschlüsse des Abgeordnetenhauses angeeignet hätte, so wäre immer, um ein Etatsgesetz nach Art. 99 zu stande zu bringen, die Zustimmung des dritten Faktors, des Königs, unentbehrlich gewesen, um den Etat Gesetzeskraft zu geben.

Nach meiner Übezeugung würde König Wilhelm seine Zustimmung auch dann versagt haben, wenn das Herrenhaus in seinen Beschlüssen mit dem Abgeordnetenhause übereingestimmt hätte. Daß die „erste Kammer" das getan haben würde, glaube ich nicht, vermute im Gegenteil, daß ihre durch Sachlichkeit und Leidenschaftslosigkeit überlegenen Debatten schon viel früher auf das Abgeordnetenhaus mäßigend eingewirkt und dessen Ausschreitungen zum Teil verhindert haben würde. Das Herrenhaus hatte nicht dasselbe Schwergewicht in der öffentlichen Meinung; man war geneigt, in ihm eine Doublüre der Regierungsgewalt und eine parallele Ausdrucksform des Königlichen Willens zu sehen.

Ich war schon damals solchen Erwägungen nicht unzugänglich, hatte im Gegenteil dem Könige gegenüber, als er seinen Plan wiederholt mit mir besprach, lebhaft befürwortet, neben einer gewissen Anzahl erblicher Mitglieder den Hauptbestand des Herrenhauses aus Wahlkorporationen hervorgehen zu lassen, deren Unterlage die 12 000 oder 13 000 Rittergüter, vervollständigt durch gleichwertigen Grundbesitz, durch die Magistrate bedeutender Städte und die Höchstbesteuerten ohne Grundbesitz nach einem hohen Census abgeben sollten, und daß der nichterbliche Teil der Mitglieder ebenso wie die des Abgeordnetenhauses der Wahlperiode und der Auflösung unterliegen sollte. Der König wies diese Ansichten so weit und geringschätzig von sich, daß ich jede Hoffnung auf eingehende Erörterung derselben aufgeben mußte. Auf dem mir neuen Gebiete der Gesetzgebung hatte ich damals nicht die Sicherheit des Glaubens an die Richtigkeit eigner Auffassungen, welche erforderlich gewesen wäre, um mich in den mir gleichfalls neuen unmittelbaren Beziehungen zu dem Könige und

in den Rücksichten auf meine amtliche Stellung zum Festhalten an abweichenden eignen Ansichten in Verfassungsfragen zu ermutigen. Um mich dazu unter Umständen berechtigt und verpflichtet zu fühlen, hätte ich einer längeren Erfahrung in Staatsgeschäften bedurft, als ich damals besaß. Wenn es sich 20 Jahre später um die Beibehaltung der ersten Kammer oder Verwandlung derselben in das Herrenhaus gehandelt hätte, so würde ich aus der ersten Alternative eine Kabinettsfrage gemacht haben.“ —

Der Staatsrat.

Fürst Bismarck trat im April 1883 in der „Norddeutschen Allgemeinen Zeitung“ unter Bezugnahme auf die verschiedenen fehlgeschlagenen Versuche, eine Vereinfachung der parlamentarischen Geschäfte herbeizuführen, mit dem Vorschlage hervor, den Staatsrat wieder in Wirksamkeit treten zu lassen, um auf diese Weise die unabweisbar gewordene Entlastung der zur Zeit mit Geschäften überbürdeten Ministerien zu ermöglichen.

Hierzu wurde amtlich ausgeführt:[106])

„Die gegebene Anregung hat in der gesamten Tagespresse die lebhaftesten Erörterungen hervorgerufen. Während eine namhafte Anzahl einflußreicher Parteiblätter sich über dieselbe günstig äußert, wird von der gegnerischen Presse die in Erwägung gekommene Maßnahme entschieden bekämpft und als sachwidrig und nutzlos hinzustellen versucht. Von den vielfachen bei dieser Gelegenheit gegen die Regierung erhobenen Vorwürfen glauben wir auf denjenigen nicht näher eingehen zu sollen, welcher in tendenziöser Weise in dem Vorschlage das Zugeständnis erblicken will, daß die gegenwärtige Vorbereitung der an die gesetzgebenden Körper gelangenden Entwürfe eine mangelhafte sei. Eine unbefangene Beurteilung wird mit dem Anerkenntnis nicht zurückhalten, daß diese Vorlagen genau mit derselben Umsicht und Sorgfalt ausgearbeitet werden, wie sie

[106]) cfr. „Provinzial-Correspondenz“ vom 11. April 1883.

früher gerühmt worden ist. Die vielfach nicht ohne Grund beklagte Unvollkommenheit der Gesetze selbst fällt daher wesentlich der parlamentarischen Behandlung zur Last. Diese trägt die Schuld, wenn die wohldurchdachten und ausgearbeiteten Entwürfe, wie der Abg. Gneist dies kürzlich betreffs der Verwaltungsreformgesetze aussprach, mit Hunderten von Beulen bedeckt aus den Beratungen hervorgehen, nicht aber die Regierung, die in der Mehrzahl der Fälle die von ihr selbst am meisten empfundenen Verschlechterungen hinnehmen muß, um nur die Entwicklung und den Fortgang der Gesetzgebung überhaupt nicht zum Stillstand zu bringen.

Ebensowenig verdient der fernere Vorwurf eine ernsthafte Widerlegung, daß mit der Wiederherstellung des Staatsrats nichts anderes beabsichtigt sei, als den Einfluß sowohl der Volksvertretung wie auch den des Gesamtministeriums herabzudrücken, oder, wie es in der jetzt üblichen Redewendung heißt, den Staatsrat gegen Parlament und Staatsministerium auszuspielen. Eine Wiederherstellung des Staatsrats ist nach der Lage der Verhältnisse nur innerhalb des Rahmens der bestehenden staatsrechtlichen Organisation denkbar. Diese aber hat weder Raum für eine Körperschaft, welche die Rechte der Volksvertretung zu schmälern im stande wäre, noch läßt sie eine Behörde zu, welche die Minister einerseits von ihrer Verantwortlichkeit entbinden könnte, andererseits aber den Ministerrat des Rechtes und der Pflicht der Beratung des Staatsoberhauptes zu entheben vermöchte.

Weitgehende politische Gesichtspunkte, wie sie in durchaus willkürlicher Weise von gegnerischer Seite in den Vorschlag hineingetragen worden sind, liegen demselben daher ebenso fern, wie im Jahre 1854, als der Staatsrat in seine Funktionen zeitweise wieder eingesetzt wurde. Heute wie damals handelt es sich ausschließlich um Erwägungen administrativer Zweckmäßigkeit. Wird hierbei auf ein Organ zurückgegriffen, das in dem staatlichen Leben Preußens und anderer Länder seiner Zeit eine bedeutende Rolle gespielt hat und an dessen Namen sich in-

folgedessen gemeinhin weitergehende Vorstellungen knüpfen, so beruht dies lediglich darauf, daß der Staatsrat in Preußen noch gegenwärtig zweifellos zu Recht besteht und daß daher vermöge desselben auf dem kürzesten Wege und ohne weitere parlamentarische Schwierigkeiten zu verursachen, die gesuchte Abhilfe geschaffen werden kann. Die Stellung des Staatsrats wird allerdings gegenüber den bestehenden Organisationen eine bescheidenere sein müssen, als dieselbe früher gewesen ist und der Name annehmen lassen könnte. Aber auch in dieser nach außen hin minder hervortretenden Gestalt wird er bei gehöriger Organisation und entsprechender Zusammensetzung diejenigen Dienste sehr wohl zu erfüllen im stande sein, welche von ihm gefordert und erwartet werden.

Dies führt auf denjenigen Einwand, welcher anscheinend die meiste Berechtigung für sich hat und der dahin geht, daß die dem Staatsrate zugedachten Aufgaben auch in anderer weniger umständlichen Weise ebenso erfolgreich erfüllt werden könnten. Der Staatsrat wird wesentlich dazu berufen sein, als kommissarisches Organ des Gesamtministeriums die Entwürfe der Ressortministerien sachlich und formell zu prüfen, insbesondere die Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit derselben im ganzen und einzelnen zu begutachten; die Aufrechterhaltung des Zusammenhanges der Entwürfe mit der bestehenden Gesetzgebung wahrzunehmen, Widersprüche derselben in sich und mit anderen Gesetzen zu beseitigen, Unebenheiten und Unklarheiten in der Redaktion zu verbessern. Für eine derartige Tätigkeit würden Ministerial- und Fachkommissionen, wie sie von einzelnen Seiten empfohlen worden sind, nur einen unvollkommenen Ersatz zu bieten vermögen. Die Leistungen von Fachkommissionen sind bisher, mit wenigen Ausnahmen, nicht besonders günstig beurteilt worden. Auch würde sich eine Zusammenberufung derselben nur bei ungewöhnlichen Anlässen rechtfertigen lassen. In der Hauptsache würde es daher bei Ministerialkommissionen bewenden müssen, deren Beratungen sich indessen, so wertvoll dieselben auch an sich sind, im wesentlichen auf einen Meinungs-

austausch beschränken, da die Mitglieder an die Weisungen ihrer Auftraggeber gebunden sind, und demnach eine eigentliche Beschlußfassung nicht stattfindet.

Wesentlich anders gestaltet sich das Verhältnis, wenn mit diesen kommissarischen Erörterungen eine selbständige, ein- für allemal hierfür eingesetzte Körperschaft betraut wird. Bei der derselben einzuräumenden Unabhängigkeit werden die aus ihren Beratungen hervorgegangenen Beschlüsse den Charakter wirklicher Entscheidungen an sich tragen und schon hierdurch eine höhere Bedeutung in Anspruch nehmen können. Ein besonderer Vorzug liegt aber in der Ständigkeit der Behörde und in ihrer Zusammensetzung. Erstere bürgt dafür, daß das gesamte Gesetzgebungswerk in einheitlichem Zusammenhange fortgeführt werden und die Tradition der Verwaltung gewissenhafte Wahrung finden wird. Letztere gewährt die Möglichkeit, daß für die gesetzgeberischen Arbeiten auf den verschiedenen Gebieten des öffentlichen Lebens zu jeder Zeit eine Anzahl der erlesensten und sachkundigsten Kräfte zu Gebote steht, welche, ohne in ihrem Urteile durch irgend welche Interessen voreingenommen und beeinflußt zu sein, auch aus diesem Grunde in höherem Maße als jede besondere Kommission befähigt sein werden, zu einem sachgemäßen und zutreffenden Urteil zu gelangen. Eine Vorbereitung dieser Art, welche sich zugleich auf alle Einzelbestimmungen erstreckt, wird demnach nicht nur an sich von großem Werte sein, sondern sie wird auch eine allseitig durchgearbeitete gediegene Unterlage für die dann eintretenden Beschlußfassungen des Gesamtministeriums liefern, welche die einzelnen bei der betreffenden Gesetzgebung zunächst nicht beteiligten Ministerien ebenso wie das Staatsministerium selbst der gegenwärtigen Detailarbeit überhebt, und doch zugleich die Gründlichkeit der Schlußberatungen befördert.

In diesem Sinne kann der Staatsrat auch innerhalb der Verfassung eine ersprießliche Tätigkeit entwickeln, und die Zwecke, welche mit der Wiederbelebung desselben verfolgt werden, erfüllen.

Eine Bestätigung dieser Auffassung ergibt sich aus einer Betrachtung der Art und Weise, wie gegenwärtig die Gesetzentwürfe des Reiches erledigt werden. Auch in dem Bundesrat werden zunächst die Ausschüsse mit der Begutachtung der vom Präsidium oder von den einzelnen Bundesregierungen eingebrachten Vorlagen befaßt. Die eingehende Vorberatung, welche die letzteren hierbei finden, führt dahin, daß das Plenum des Bundesrats selbst umfangreiche Entwürfe verhältnismäßig schnell zu erledigen im stande ist, und durch mühsame und zwecklose Detailberatungen wenig aufgehalten wird.

Die Einzelheiten der in Aussicht genommenen Maßregeln unterliegen im übrigen noch der Erwägung. Sofern dieselben zu einer Annahme des Vorschlages führen, wird eine alte bewährte Einrichtung von neuem als lebensfähiges Glied in den Staatsorganismus eingefügt werden. Sollte dieselbe demnächst mittelbar die Einwirkung ausüben, daß von seiten der Volksvertretung bei der Stellung von Abänderungsvorschlägen eine gewisse Zurückhaltung geübt wird, so würde dies als ein weiterer wesentlicher Gewinn zu verzeichnen sein. Wenn schließlich mehrfach hervorgehoben worden ist, daß der Staatsrat eine preußische Einrichtung sei und daher für das Reich nicht unmittelbar verwertet werden könne, so wird dieser Punkt vorläufig umsomehr aus der Erörterung ausscheiden können, als die Behördenorganisation des Reichs und damit auch die geschäftliche Behandlung der gesetzgeberischen Vorlage desselben eine wesentlich verschiedene ist." —

Durch Erlaß vom 20. April 1884 wurde die Wiedereinrufung des Staatsrats befohlen. Derselbe war in Preußen durch Verordnungen vom 20. März 1817 und 6. Januar 1848 eingerichtet und 1852 bezw. 1854 reaktiviert worden, hatte aber seine Bedeutung mit der Entwicklung des Konstitutionalismus mehr und mehr eingebüßt. Am 11. Juni 1884 wurden die Erlasse veröffentlicht, durch welche der Kronprinz zum Präsidenten, der Reichskanzler zum Vicepräsidenten des Staatsrats ernannt und das Staatsministerium von der Ernennung der neu ernannten

Mitglieder des Staatsrats — im ganzen 71 an der Zahl — unter dem Bemerken benachrichtigt wurde, daß der Kaiser das Regulativ, betreffend die Verhandlungen des Staatsrats, genehmigt habe und den weiteren Vorschlägen des Staatsministeriums wegen des ersten Wiederzusammentritts des Staatsrats und der demselben zur Erstattung von Gutachten vorzulegenden Gegenstände entgegensehe.

Amtlich wurde dazu bemerkt:

„Die hohe Bedeutung dieses Schrittes ist zwar von der öffentlichen Meinung sofort anerkannt,[107]) aber vielfach — absichtlich oder unabsichtlich — mißverstanden worden. Zum richtigen Verständnis desselben wird ein Hinweis auf das vom Könige genehmigte Regulativ beitragen, wonach die Begutachtung der dem Staatsrat zu unterbreitenden Vorlagen nur ausnahmsweise aus besonderen Gründen durch das Plenum, dagegen in der Regel durch eine engere Versammlung erfolgt. Diese engere Versammlung, wie sie schon durch die Verordnung, betreffend die Vereinfachung der Beratungen des Staatsrats, vom 6. Januar 1848 vorgesehen ist, setzt sich zusammen aus dem Präsidenten, sämtlichen Mitgliedern des Staatsministeriums, dem Staatssekretär des Staatsrats und einer der sieben Abteilungen, in welche, entsprechend den Hauptzweigen des Staatsdienstes, der Staatsrat eingeteilt ist; zu den Mitgliedern dieser Abteilung treten noch vier aus den anderen Abteilungen von dem König jedesmal zu berufende Mitglieder hinzu. Dieser engere Staatsrat, in welchem der Schwerpunkt der Wirksamkeit des Staatsrats bisher gelegen hat und auch ferner liegen soll, wird also je nach dem zu beratenden Gegenstande verschieden zusammengesetzt sein.

Ergibt sich schon hieraus, daß die von gewisser Seite geäußerte Auffassung, der neue Staatsrat werde bei einer Zahl von über hundert Migliedern ein Parlament im Kleinen sein, unzutreffend ist, so bürgt auch der Zweck, zu welchem der Staats-

[107]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" vom 25. Juni 1885.

rat von neuem einberufen ist, dafür, daß derselbe weder die Tätigkeit des Parlaments beeinträchtigen, noch, wie gleichfalls behauptet worden, von demselben in den Schatten gestellt werden wird.

Der Zweck besteht in der vollkommeneren Vorbereitung der Gesetzesvorlagen, die bisher allein auf den Schultern des Staatsministeriums ruhte. Das Bedürfnis hierzu ist vor allem in den Kreisen selbst empfunden worden, in welchen die gesamten Fäden des Staatsorganismus zusammenlaufen und welche zur Überwachung der Interessen desselben berufen sind. Es ist bei jeder Gesetzgebung von Wichtigkeit, sowohl die Folgen zu überblicken, welche eine Maßregel auf die Kreise des Volkslebens üben wird, als auch die Rückwirkung, welche sie auf den Staats- und Regierungsorganismus haben kann und in vielen Fällen haben muß. Diese Voraussicht nach beiden Richtungen hin ist nicht leicht und kann nur durch das Zusammenwirken vieler, an Erfahrung reicher Männer gewonnen werden. In den parlamentarischen Körperschaften tritt ganz naturgemäß sogleich die Rücksicht auf die Volkskreise und ihre verschiedenartigen Interessen bei jedem Akt der Gesetzgebung in den Vordergrund. Die andere Rücksicht auf die Stetigkeit, Autorität und Funktionsfähigkeit des Regierungsorganismus ist aber ebenso wichtig. Denn von der Sicherheit desselben hängt das Wohl und die Festigkeit des nationalen Daseins ebenso sehr ab, als von der gesunden Regsamkeit und kräftigen Bewegung der socialen Lebenskreise. Eine bessere Beurteilung der einzelnen Gesetzgebungsprojekte in ihrer Wirkung nach dieser Richtung hin wird nur zu erzielen sein, wenn neben dem Staatsministerium eine größere Zahl verschiedener in hohen Staatsämtern tätiger und längere Zeit tätig gewesener Personen aus dem reichen Schatz ihrer Erfahrung ihr Gutachten über die Bedürfnisse des Staats- und Regierungsorganismus abgeben.

Wenn neben den Trägern der höheren Staatsämter auch andere ausgezeichnete Persönlichkeiten aus den verschiedensten Berufszweigen in dem Staatsrat Sitz und Stimme erhalten

haben, so ist damit der Zweck verbunden, daß die Träger des Staatsdienstes im engeren Sinne schon in dem vorbereitenden Stadium der Gesetzgebung über die Bedürfnisse der verschiedenen Berufszweige informiert werden, und daß die Repräsentanten der letzteren andererseits auch über die Interessen des Staatsorganismus orientiert werden und, von den Bedürfnissen des allgemeinen Staatslebens durchdrungen, zur Aufklärung der öffentlichen Meinung die Vermittelung etwaiger einander entgegenstehender Interessen übernehmen.

Eine solcher Art geregelte vorbereitende Tätigkeit, welche auf die mannigfachen Interessen des Staates im einzelnen, wie in ihrem ganzen Umfang Rücksicht nimmt, kann nur von wohltätiger Wirkung auf die gedeihliche Lösung der Aufgaben sein, zu denen Preußen berufen ist. Je größer und schwieriger dieselben werden und je ernster sie zu nehmen sind, desto weniger wird der Staat des Rates erfahrener, uneigennütziger und unparteiischer Männer entbehren können."

Die Eröffnung des Staatsrats erfolgte am 25. Oktober 1884 im Königlichen Schloß durch den Kronprinzen. Die Eröffnungsrede desselben betonte, daß die Wiederbelebung des Staatsrats nach einer Unterbrechung von dreißig Jahren hauptsächlich den Zweck verfolge, die Gesetzentwürfe vor Einbringung durch die Vertretungen des Reiches und Preußens darauf zu prüfen, ob dieselben den Bedürfnissen des Landes entsprechen und ob die Mittel, wodurch sie den letzteren gerecht zu werden suchen, unter den gegebenen Verhältnissen die angemessenen und erfolgverheißenden seien.

Als Gegenstände, welche dem Staatsrat zunächst zur Begutachtung zugewiesen werden sollten, wurden die Gesetzentwürfe über die Ausdehnung der Unfallversicherung auf die im land- und forstwirtschaftlichen Betriebe beschäftigten Personen, über Subvention überseeischer Dampfschiffahrt und über Errichtung von Postsparkassen bezeichnet. Darauf erfolgte die Verteilung der Mitglieder in die sieben Abteilungen: für auswärtige Angelegenheiten und Kriegswesen, für Landwirtschaft, Domänen-

und Forstverwaltung, für Justiz, für Finanzen, für Handel- und Gewerbe, für geistliche, Unterrichts- und Medizinal-Angelegenheiten, für innere Verwaltung.

Die für die drei obengenanten Gesetzentwürfe vom Kronprinzen bestimmten Abteilungen, an deren Beratungen der Reichskanzler mehrmals teilnahm, legten ihre Beschlüsse dem Plenum vor, und erst nachdem dieses darüber debattiert und abgestimmt hatte, gelangten die Vorschläge des Staatsrats an den Bundesrat. Am 13. November 1884 hatte der Staatsrat alle drei Vorlagen erledigt, worauf sie mit dessen Amendements dem Bundesrat zu weiterer Beratung für den Reichstag zugingen.

Im Februar 1886 hatte — nach den Berichten der Presse über eine Nachtischunterhaltung — Fürst Bismarck gelegentlich der interessanten Erörterung über die Mängel des gegenwärtig in Preußen bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen einzuschlagenden Verfahrens auch die Frage des Staatsrats gestreift und dabei hervorgehoben, daß die Teilnahme an den Verhandlungen dieser Körperschaft den Beteiligten bereits lästig würde.[106]) Diese Äußerung wurde zumeist auf die anderweit viel beschäftigten, insbesondere die auswärtigen Mitglieder bezogen.

In der Zeit nach der Entlassung Bismarcks haben Gerüchte, daß der Staatsrat wieder einberufen werden solle, Anlaß zu Erörterungen über die Frage gegeben, ob Fürst Bismarck dieser Körperschaft noch angehöre. Diese Angelegenheit ist schon im Jahre 1890 ausführlich besprochen worden, da Fürst Bismarck am 22. September in Kissingen zu einem Abgeordneten geäußert hatte: er sei aus allen seinen Ämtern entlassen, nur aus dem eines Mitgliedes und Vizepräsidenten des Staatsrats nicht. Aus diesem könne er auch nicht enlassen werden, denn die Mitglieder des Staatsrats seien unabsetzbar. Diese Ansicht wurde damals in einem Teil der Presse bekämpft. Fürst Bismarck sei eines der Mitglieder gewesen, die dem Staatsrat durch ihr Amt

---

[106]) cfr. „Die Post“ vom 9. Februar 1886.

angehörten, habe also mit dem Amt auch Sitz und Stimme im Staatsrat verloren. Es sei auch nicht richtig, daß die Mitglieder des Staatsrats unabsetzbar seien. Von den 1884 und später berufenen Personen werden nicht mehr sämtliche als Mitglieder des Staatsrats geführt, weil sie sich nicht mehr im Staatsdienst befinden. Die Verordnung vom 20. März 1817 über die Einsetzung des Staatsrats[109]) spreche nur von „Staatsdienern", die aus besonderem königlichen Vertrauen Sitz und Stimme im Staatsrat erhalten. Unter „Staatsdienern" habe man damals wie auch später nur Staatsbeamte verstanden. Den Staatsbeamten gegenüber aber herrsche nach wie vor der Grundsatz, daß sie mit dem Austritt aus dem Dienst aufhören Mitglied des Staatsrats zu sein. Auch als Generaloberst gehöre Fürst Bismarck dieser Körperschaft nicht an, da die Verordnung von 1817 zwar die Feldmarschälle, nicht aber die Generalobersten mit dem Range als Feldmarschall zu Mitgliedern berufe.

Fürst Bismarck ließ darauf erwidern, er sei nicht als Ministerpräsident, sondern durch Berufung vom Jahre 1854 Mitglied des Staatsrats gewesen, wie man sich aus jedem Staatshandbuch von jenem Jahre überzeugen könne. Er sei also auch nicht ausgeschieden, weil er nicht mehr Minister sei.

In seinen „Gedanken und Erinnerungen" unterzieht der Fürst den Staatsrat einer Besprechung, ohne jedoch das Thema seiner Zugehörigkeit zu demselben nach seinem Ausscheiden aus dem Dienst zu berühren.[110])

---

[109]) cfr. Gesetz-Sammlung für die Königl. Preuß. Staaten 1817, pag. 67 ff.
[110]) cfr. „Gedanken und Erinnerungen" II, pag. 271—275.

Die Zivilliste.

Fürst Bismarck war ein Schüler Stahls.

Er hat sich einmal dahin ausgesprochen, daß es für das Reich vielleicht besser wäre, wenn die Fürsten nicht eine feste Zivilliste erhielten, sondern ihre Einnahme aus den Domänen beziehen würden[111]).

Denselben Gedanken finden wir in Stahls Philosophie des Rechts, nur in anderer Form. Die Zivilliste sei in der Tat nichts anderes als die alte Einrichtung des Kammergutes, im zeitgemäßem staatlichem Charakter geläutert, weil dadurch bewirkt werde, fürs erste die Unveräußerlichkeit des Kammerguts, fürs andere die gesetzlich feststehende Ausscheidung, wieviel für den Staat, wieviel für das fürstliche Haus verwendet werden soll[112]). In Hermann Wageners Staatslexikon wird hinzugefügt, nur in diesem Sinne könne die Bewilligung einer Geldsumme an den Landesherrn für politisch zweckmäßig erachtet werden, wogegen sich die Bildung einer Krondotation aus Landgütern und Forsten unter eigener Verwaltung der Fürsten, als die Selbständigkeit und Befugnisse der Fürsten schärfer bewahrend vom konservativen Standpunkte weit mehr empfehle.

Aber selbst bei Wagener wird zugegeben, es lasse sich nicht verkennen, daß auch die Monarchen gewonnen haben durch größere

---

[111]) cfr. „Vossische Zeitung“ vom 19. Juni 1895.

[112]) cfr. Friedr. Jul. Stahl, „Die Philosophie des Rechts“. Heidelberg, akadem. Buchhandlung (Mohr) 1856. II, 2.

Friedrich den
abgesetzt. Un
erhöht.

In der
handlung de
den Unterhal
und sämtlich
gehörigen J
erforderlich s
Verordnung
Staatsschuld
Staates, ins
säkularisierte
rantiert wer
bringung jen
wird daher
Staats vorn
Domänen u
den anderen
fassungsurku

In der
nalversamml
1848 beschlo
Auskunft zu
Versammlun
mer und Ge
künfte zu er
trägen beide
wurden.

Über d

Der Kr
Einkünften d
Rente von
nisse des K
Königlichen

Eine Sonderung des eigentlichen Krongutes von den Staatsdomänen hat bis jetzt nicht stattgefunden; es ist aber unzweifelhaft, daß ein Krongut wirklich vorhanden sei — die Mark Brandenburg selbst ist von dem Hause Hohenzollern käuflich erworben worden.

Die sämtlichen Staatsdomänen mit Einschluß der darunter begriffenen oder damit vermischten Krongüter sind den Staatsgläubigern verpflichtet; es ist aber bei dieser Verpfändung dem sogenannten Kronfideikommißfonds der ungeschmälerte Genuß jener Rente von $2^1/_2$ Millionen Taler ausdrücklich vorbehalten worden.[113])

Bis zum Jahre 1819 entnahm das Königliche Haus seine gesamten Bedürfnisse aus den Revenüen der Staatsdomänen und nur der Überschuß wurde in die Staatskasse versiert. Durch die Bestimmung einer fixen Summe von $2^1/_2$ Millionen hat diese gewissermaßen die Natur einer Zivilliste erhalten. —

Dieser jährliche Zuschuß aus Staatsmitteln zum Kronfideikommißfonds wurde bei Antritt der Regentschaft Kaiser Wilhelms als Prinzregent um eine halbe Million Taler[114]), nach den Annexionen von 1866 um eine Million Taler[115]) und unter Kaiser Wilhelm II. um 3500000 Mk. erhöht[116]), sodaß er heute 15500000 Mark nebst dem Goldagio für einen Teil der ursprünglichen Summe beträgt. Neben dieser Haupteinnahmequelle hat der Kronfideikommißfonds weitere Einnahmen aus den Einkünften der zu ihm gehörigen Güter, der angelegten Gelder u. s. w. Durch letztwillige Verfügung Kaiser Wilhelms I. soll der größte Teil von Allerhöchstdessen Vermögen dem Kronfideikommißfonds vermacht worden sein. Über die Einkünfte verfügt der Kaiser nach freiem Ermessen, während er betreffs des Vermögens selbst an die Hausgesetze gebunden ist.

Fürst Bismarck hat anerkannt, daß die Anweisung der

---

[113]) Gesetz vom 17. Januar 1820.
[114]) Gesetz vom 30. April 1859.
[115]) Gesetz vom 27. Januar 1868.
[116]) Gesetz vom 20. Februar 1889.

Fürsten auf Domänen heute nur ein schönes Problem sein könne, dessen Durchführung nicht mehr möglich sei. Der Zweck, der dabei angestrebt wurde, wird auch ohne die Nachteile, die aus der Naturalverpflegung hervorgingen, erreicht durch den Umstand, daß neben der Zivilliste das Hausvermögen der Dynastie und das Privatvermögen des jeweiligen Herrschers vorzugsweise in Grund und Boden angelegt sind. In seinen Ansprachen an die Vertreter des Bundes der Landwirte hat der Kaiser betont, daß er selbst der größte Grundbesitzer des Landes sei.

Der Herrscher soll unabhängig sein von Vorgängen, die für ihn so kleinlich sind, wie Ausfälle bei dem Wirtschaftsbetriebe. Er soll auch nicht in Versuchung geführt werden, zur Erhöhung seiner Einkünfte Maßnahmen zu betreiben, die vielleicht der Gesamtheit zum Schaden gereichen. Er soll völlig über dem Getriebe der Parteien und dem Kampf der Interessen stehen. Deshalb verdient die Zivilliste in ihrer heutigen Form, wie auch Fürst Bismarck nicht verkannte, den Vorzug vor der Anweisung der Krone auf Domänen.

Im Februar 1895 brachten die „Hamburger Nachrichten“ einen Artikel betreffs der Zivilliste und Beamtengehälter, welcher vorschlägt, zur Verallgemeinerung des Interesses an dem Wohlergehen der Landwirtschaft die Zivilliste und die Beamtengehälter zum Teil in eine Roggenernte umzuwandeln.

„In alten Zeiten waren in Deutschland die Landesherrn zur Bestreitung der Kosten ihrer Regierung auf ihren eigenen Besitz angewiesen; das Domanium lieferte in erster Linie die Mittel zur Bestreitung der landesherrlichen Ausgaben und nur additionell wurden Accisen und Zölle dazu herangezogen. Die Entwicklung der neueren Zeit hat dazu geführt, den Fürsten das Domanium abzunehmen und ihnen dafür eine Zivilliste in baarem Gelde zu gewähren. Infolgedessen hat der Landesherr in seinem Haushalte kein direktes Interesse mehr an der Frage, ob die Landwirtschaft rentiert oder nicht. Auch höhere Beamte waren früher für ihren Unterhalt weniger auf bares Gehalt als auf die Ausnutzung der landwirtschaftlichen Ämter, die ihnen als

Zubehör ihrer Stellung unter irgend einem Titel überlassen wurden, angewiesen. Das Bestreben, die Barleistungen mit dem Bedürfnisse des Empfängers im Einklang zu erhalten, hat in Preußen vielfach dazu geführt, daß bei Ablösung der Naturalleistungen nicht eine unwandelbare Geldrente, sondern ein System Platz griff, das man mit dem Namen Roggenernte bezeichnete, d. h. die Geldrente wurde nach dem jedesmaligen Roggenpreise in den letzten 14 Jahren berechnet, unter Auslassung der beiden besten und der beiden schlechtesten Jahre, also nach einem 10jährigen mittleren Durchschnitt der Roggenpreise. Wir halten diese Art von Berechnung für eine billigere und gerechtere, als die der Normierung der Barzahlung nach der Valuta bei Abschluß des Abkommens. Der Empfänger soll durch den Empfang in die Lage gesetzt werden, sich jederzeit die Vorteile zu verschaffen, welche ihm die Abfindung nach dem jedesmaligen Werte der Zerealien gewährt. . . . Es ist auffällig, daß unter den vielen Mitteln, der Landwirtschaft ungeachtet der Handelsverträge aufzuhelfen, dasjenige noch nicht zur Sprache gekommen ist, durch welches alle bei unserer Gesetzgebung mitwirkenden Staatsbeamten zu Mitinteressenten der Landwirtschaft werden würden. *Wenn alle Gehälter im Staate nach dem Stande der Brodfruchtpreise berechnet würden*, so glauben wir, daß damit der Abneigung, welche heutzutage in der Bureaukratie gegen die Landwirtschaft herrscht und welche von der letzteren zu ihrem Schaden empfunden wird, mit der Zeit die Spitze einigermaßen abgebrochen werden würde. Der Geldkurs ist erfahrungsgemäß sehr wandelbar und 1000 Taler haben jetzt kaum den Wert, den in der Jugend der heutigen Generation 500 oder weniger hatten; 1000 Scheffel Roggen aber haben noch immer für die Konsumtionsfähigkeit des Empfängers denselben Wert wie in alter Zeit. Wir möchten daher die Herren, welche bei unserer Gesetzgebung mitraten und die sich nach Mitteln, der Landwirtschaft ohne neue Handelsverträge aufzuhelfen, umsehen, die Erwägung anraten, ob es sich nicht empfiehlt, die Tradition der preußischen General-Kommissionen, welche die von ihnen fest-

zustellenden Leistungen vorzugsweise nach der Roggenernte berechneten, wieder aufzunehmen und diesem System eine Ausdehnung vorläufig auf alle Gehaltszahlungen zu gewähren. Wir sehen in der Tendenz, die vor einem Menschenalter die deutschen Parlamente beherrschte, den Landesherren das Naturaleinkommen aus Dominialbesitz zu entziehen und sie statt dessen auf eine Geldrente unter dem Namen Zivilliste zu setzen, eine der ersten praktischen Schädigungen der einheimischen Landwirtschaft."

Dieser Artikel stammt unzweifelhaft aus Friedrichsruh; aber er hat wohl doch nur den Charakter, zum Nachdenken anzuregen, und würde sich, wenn zu jener Zeit Fürst Bismarck noch selbst am Ruder gewesen wäre, schwerlich zu einem Gesetzentwurf verdichtet haben.

Das Begnadigungsrecht des Monarchen.

Im September 1896 gab die Begnadigung von zwei Polizeibeamten, die, der eine zu einer Zuchthausstrafe von einem Jahre, der andere zu 6 Monaten Gefängnis verurteilt waren, der Presse aller Schattierungen Anlaß zu staatsrechtlichen und politischen Erörterungen über die Bedeutung und Ausübung des Begnadigungsrechtes der Krone.

Auch die offiziöse „Norddeutsche Allgemeine Zeitung" machte denselben zum Gegenstand eines Artikels.[117]) Das Blatt bemerkte einleitend, ein Teil der Presse habe es neuerdings für nötig befunden, über einzelne Fälle der Begnadigung ihren Unwillen auszudrücken und an das Begnadigungsrecht selbst Betrachtungen zu knüpfen, „welche sowohl die tatsächlich bestehenden rechtlichen Verhältnisse, als auch die hohe Bedeutung des Begnadigungsrechtes an sich vollständig verkennen." Zur Sache äußerte sich dann die „Norddeutsche Allgemeine Zeitung" im wesentlichen wie folgt:

„Richtig ist es, daß in der Rechtsphilosophie von jeher Streit darüber geherrscht hat, ob ein Begnadigungsrecht zu billigen sei oder nicht. In der Zeit von 1639 bis 1774 sind ausweislich der Pütter-Klüberschen Literatur des deutschen Staatsrechtes nicht weniger als 44 Abhandlungen über das Begnadigungsrecht erschienen. Daher ist es selbstverständlich, daß jeder-

[117]) cfr. „Norddeutsche Allgemeine Zeitung", Ende September 1896.

mann für jede Ansicht, die er vertreten will, mit Leichtigkeit beipflichtende Äußerungen aus älterer Zeit zu zitieren imstande ist. Selbst ein so hervorragender Denker wie Kant hat die Begnadigung als einen Akt der höchsten Willkür bezeichnet. Allein die heutige Wissenschaft hat allgemein diese Auffassung mit Entschiedenheit verworfen. Es gibt keine Verfassungsurkunde, welche nicht das Begnadigungsrecht ausdrücklich sanktioniert hätte. Und wir glauben, daß es zur Rechtfertigung dieses Standpunktes gar nicht der Anrufung von Gelehrten aus neuer oder alter Zeit bedarf. Die Gründe, welche das Begnadigungsrecht unentbehrlich erscheinen lassen, liegen so offensichtlich zu Tage, daß auch der Befangenste sie erkennen muß. Es ist ernstlich niemals daran gezweifelt worden, daß das Begnadigungsrecht nur dem Staatsoberhaupt anvertraut werden kann. Es ist ein Ausfluß der Souveränität. Wem sollte man das Recht auch anders anvertrauen? Den Richtern gewiß nicht, denn deren Beruf ist es, das Recht zu sprechen. Von seinen Richtern erwartet niemand, etwas anderes zu finden, als sein Recht. Ist jemand freigesprochen, so würde dieser Freispruch an Wert verlieren, wenn die Möglichkeit gegeben wäre, in ihm einen Akt der Gnade zu erblicken. Der Freigesprochene will sich auf ihn als auf einen Beweis seiner Unschuld berufen oder doch sagen können: bei unparteiischer genauester Untersuchung war mir eine Schuld nicht nachzuweisen. Die klaren Grenzen zwischen Freispruch und Gnade würden verwischt werden, wenn es dem Richter frei stände, Gnade zu üben. Dem Parlament das Begnadigungsrecht zu übertragen, verbietet sich — abgesehen von vielen anderen Gründen — schon deshalb, weil die Parlamente gar nicht in der Lage sind, alle Begnadigungsgesuche zu prüfen und zur erforderlichen Zeit darüber zu befinden. Lueder hat in seiner 1860 erschienenen Schrift: „Das Souveränitätsrecht der Begnadigung“ [118]) die Ansicht vertreten, daß Schranken des Begnadigungsrechtes wegen

---

[118]) J. C. F. L. Carl Lueder, Doktor der Rechte: „Das Souveränitätsrecht der Begnadigung“. Leipzig, 1860, bei Wilhelm Engelmann, pag. 112 ff.

seines Charakters als eines Souveränitätsrechtes nicht zulässig wären. Wir halten diese Behauptung nicht für richtig, und auch die meisten Verfassungen stehen auf einem dem Luederschen entgegengesetzten Standpunkt. So bestimmt die preußische Verfassung in Art. 49 [119]), daß zu Gunsten eines wegen seiner Amtshandlungen verurteilten Ministers das Begnadigungsrecht nur auf Antrag der Kammer ausgeübt werden kann, von welcher die Anklage ausgegangen ist. So weit aber solche Schranken durch die Verfassungen nicht gezogen sind, ist das Staatsoberhaupt in der Ausübung des Begnadigungsrechtes durch nichts behindert. Entscheidend ist allein sein Wille. Ob, wann und wie der Souverän von diesem Rechte Gebrauch macht, liegt lediglich in seiner Hand. Ob ihm hierzu die Ausgleichung zwischen dem summum jus und der summa injuria oder die Rücksichten auf die Gesellschaft und den Staat bestimmen, darüber ist er niemand Rechenschaft schuldig. Das hat er allein mit sich und seinem Gewissen abzumachen. Wenn deshalb in einem Parlamente die Anfrage gestellt werden sollte, nach welchen Gesichtspunkten im allgemeinen oder aus welchen Gründen in einem speziellen Falle Gnade geübt worden ist, so würde unseres Dafürhaltens die Antwort sein müssen, daß das Begnadigungsrecht ein Souveränitätsrecht ist und seine Ausübung der parlamentarischen Kontrolle nicht untersteht. Daran ändert auch der Umstand nichts, daß Begnadigungen als Regierungsakte zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers bedürfen und daß der Minister dadurch die Verantwortlichkeit für den Akt übernimmt. Man könnte dem Minister doch nur die Verantwortlichkeit dafür auferlegen, daß der Begnadigungsakt sich innerhalb

---

[119]) Art. 49 der „Verfassung für den preußischen Staat“ lautet: „Der König hat das Recht der Begnadigung und Strafmilderung.

Zu Gunsten eines wegen seiner Amtshandlungen verurteilten Ministers kann dieses Recht nur auf Antrag derjenigen Kammer ausgeübt werden, von welcher die Anklage ausgegangen ist.

Der König kann bereits eingeleitete Untersuchungen nur auf Grund eines besonderen Gesetzes niederschlagen.“

der gesetzlichen und durch die Verfassung gezogenen Schranken hält, daß also z. B. in Preußen keine Gnade zu Gunsten eines auf Antrag der Kammer wegen Amtshandlungen verurteilten Ministers ohne Zustimmung der Kammer ausgeübt wird und daß der König nicht ohne besonderes Gesetz eine bereits eingeleitete Untersuchung niederschlägt. Die Gründe jedoch, welche den Monarchen im Einzelfall zur Ausübung der Gnade bestimmt haben, sind der parlamentarischen Kontrolle und Erörterung entzogen. Berner, der Altmeister der lebenden Strafrechtslehrer, sagt sehr zutreffend: „Die parlamentarische Erörterung eines Gnadenaktes würde demselben seine Weihe und seinen Charakter rauben. Sie würde den Zweck einer politischen Amnestie sogar völlig vereiteln, weil sie die politischen Verbrechen, welche die Amnestie mit einem undurchdringlichen Schleier bedecken soll, an das hellste Licht hervorziehen und die zu besänftigenden Parteileidenschaften wieder anschüren würde."

In der liberalen Presse fand diese Darlegung heftigen Widerspruch, der von nationalliberalen und freikonservativen Blättern unterstützt wurde.[120]) Es wurde erwidert:

„Wenn neuerdings die Ausübung des Begnadigungsrechtes kritisiert worden ist, so hat es sich dabei gar nicht um die staatsrechtliche, sondern um die moralische oder allgemeine politische Verantwortlichkeit des Ministers gehandelt. Daß die Begnadigung ein Akt völlig freier Willensentschließung des Souveräns sei, ist doch nur eine Fiktion, wie es meist bei Regierungsakten des alltäglichen Lebens der Fall ist. Das Begnadigungsgesuch läuft im Kabinett des Monarchen ein und wird von dort an den Justizminister zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen, ohne daß der Monarch in der Regel auch nur etwas erfährt von dem Einlaufen des Gesuchs. Der Minister gibt es wieder weiter zur Berichterstattung, und wenn es seinen bureaukratischen Gang gemacht hat, dann empfiehlt der Minister dem Monarchen An-

[120]) „Kölnische Zeitung", „Die Post", „National-Zeitung", „Berliner Neueste Nachrichten", „Münchener Allgemeine Zeitung".

nahme oder Ablehnung, und in der Regel entscheidet dieser, wie der Minister rät. Wie sollte es denn auch anders sein? Einen einzelnen Fall mag der Monarch im Auge behalten und ganz aus eigener Kenntnis entscheiden. Die große Masse dieser Sachen sind für ihn, dem wichtigere Regierungsgeschäfte obliegen, minima, um die er sich unmöglich kümmern kann. Also bleibt der eigentlich Verantwortliche der Justizminister. Wenn dieser nun darauf aufmerksam gemacht wird, einen wie schlechten Eindruck es im ganzen Volke mache, wenn so häufig Polizeibeamte, die sich Ausschreitungen gegen dasselbe Publikum zu schulden kommen lassen, zu dessen Schutze sie berufen sind, begnadigt würden, wie verkehrt es sei, auf diese Weise etwa die Autorität der Staatsgewalt stürzen zu wollen, so ist das vollkommen berechtigt und nicht im mindesten ein Eingriff in das Recht der Krone."

Die „Kölnische Zeitung" speziell hob hervor:

„Mit Unrecht würde man in einer Besprechung eines Gnadenaktes einen Versuch erblicken, eines der wichtigsten Vorrechte des Landesherrn seiner Wirkung nach einzuschränken oder an Voraussetzungen zu knüpfen, die dem geltenden Rechte unbekannt sind; der Gnadenakt ist ein Regierungsakt. Dies muß erneut betont werden, da es im Laufe der letzten Jahre nicht an Bemühungen gefehlt hat, eine Kritik der Begnadigungen dadurch unmöglich zu machen, daß man denselben den Charakter von Regierungsakten abstreiten will, was weder dem geltenden Recht noch der geschichtlichen Entwicklung des Begnadigungsrechtes entspricht. In der Sache selbst behalten wir unser Urteil bis nach Kenntnis der Erwägungen vor, die den Justizminister hierbei leiten; nur soviel sei bemerkt, daß im Hinblick auf die nicht mehr vereinzelt vorkommenden Ausschreitungen von Vollstreckungsbeamten bei Ausübung ihrer dienstlichen Befugnisse eine nachdrückliche Bestrafung der Übergriffe derselben, namentlich aber solch schwerer Überschreitungen derselben, wie sie in der Anwendung von Zwangsmitteln zur Herbeiführung eines Geständnisses zu erblicken sind, im Interesse des Rechtsschutzes der Bevölkerung unbedingt geboten erscheint und dieserhalb der Justizminister wohl Veran-

lassung hätte, bei Begnadigungsvorschlägen, die sich auf Urteile gegen solche Ausführungen beziehen, die äußerste Vorsicht walten zu lassen. Auch das Gericht, das über einen Beamten eine schwere Strafe verhängt hat, dürfte sich kaum besonders angenehm berührt fühlen, wenn dieselbe dem Verurteilten so gut wie gänzlich erlassen wird."

Fürst Bismarck nahm in den „Hamburger Nachrichten" zur Sache das Wort, indem er das Recht des preußischen Abgeordnetenhauses, Königliche Gnadenerlasse zu kritisieren, trotz der notwendigen ministeriellen Kontrasignatur der Gnadenakte, für zweifelhaft erklärte[131]). Mit dem ganzen Gewicht seiner Autorität und dem ihm innewohnenden tiefen monarchischen Empfinden bekennt er sich als Verteidiger des „schönsten Rechts der Krone."

„In der Presse ist ein Streit über das Recht der Volksvertretung entbrannt, Königliche Gnadenakte zum Gegenstand parlamentarischer Kritik zu machen. Die „Nordd. Allgem. Ztg." hatte dies Recht grundsätzlich bestritten, weil das Begnadigungsrecht ein unantastbares Privilegium der Königlichen Souveränität sei, daß jeder Bemängelung entzogen wäre. Der Monarch sei niemandem darüber Rechenschaft schuldig, welchen Gebrauch er von diesem Rechte mache. Das habe er allein vor seinem Gewissen zu verantworten. Folglich sei er der parlamentarischen Kontrolle nicht unterworfen. Von liberaler Seite ist dagegen eingewendet worden, alle Regierungshandlungen der Krone erlangten ihre Gültigkeit und Wirksamkeit nur durch die Gegenzeichnung des Ministers; daraus folge notwendig, daß dieser die volle Verantwortlichkeit dafür zu tragen habe. Die Begnadigungsfragen würden im Justizministerium bearbeitet wie andere Justizangelegenheiten, und es sei hinreichend bekannt, daß in Begnadigungsfragen schon oft genug Minister in der Lage gewesen wären, ihre von des Herrschers abweichende Auffassung diesem gegenüber zu vertreten.

---

[131]) cfr. „Hamburger Nachrichten" von Anfang Oktober 1896.

Letzteres ist richtig, aber trotzdem halten wir den Anspruch, daß das preußische Abgeordnetenhaus das Recht habe, Königliche Gnadenerlasse einer verfassungsmäßigen Kritik zu unterziehen und sich dabei auf die ministerielle Kontrasignatur zu stützen, doch für zweifelhaft.

Daß dem Begnadigungsrecht die Eigenschaft eines Souveränitätsrechts innewohnt, ist unbestreitbar. Es lassen sich mithin keine Regeln aufstellen, welche den Souverän in dieser Beziehung verpflichten könnten, zumal sich die Umstände, welche dabei in Frage kommen, überhaupt einer genügenden allgemeinen Formulierung entziehen. Das Begnadigungsrecht ist das persönlichste aller Majestätsrechte. So nennt es Montesquieu, und Kant erklärt es für das eigentliche Recht, welches eigentlich den Namen eines Majestätsrechtes verdient. Unserer Ansicht nach kann rechtlich für die Ausübung dieses „schönsten Rechtes der Krone" eine Verantwortlichkeit der Minister im eigentlichen Sinne nicht gefordert werden. Dem steht nicht entgegen, daß nach Art. 44 der preußischen Verfassung auch hierbei die Gegenzeichnung des Königlichen Erlasses durch einen Minister zu erfolgen hat; denn in diesem Falle hat die Kontrasignatur — darin stimmen wir der „Nordd. Allg. Ztg." und Rönne, auf den sich das Blatt u. a. beruft, vollkommen bei — nur den Zweck, die Gewißheit des Königlichen Willens und die Königliche Unterschrift zu bezeugen. Auch hat die Verfassungsurkunde die Ausübung des Gnadenrechts, abgesehen von den Einschränkungen des Art. 49, nicht an Bedingungen geknüpft, woraus folgt, daß der König dieselbe durchaus nach seinem freien Ermessen auszuüben berechtigt, und nicht verpflichtet ist, seine Gründe für die Ausübung anzugeben. Man kann einen Minister, der die Kontrasignatur eines Königlichen Gnadenerlasses übernommen hat, nur dafür verantwortlich machen, daß der Begnadigungsakt sich innerhalb der gesetzlichen und durch die Verfassung gezogenen Schranken hält, also z. B. daß in Preußen keine Gnade zu Gunsten eines auf Antrag der Kammer wegen Amtsverhandlungen verurteilten Ministers ohne Zu-

stimmung der Kammer ausgeübt wird, und daß der König nicht ohne besonderes Gesetz eine bereits eingeleitete Untersuchung niederschlägt. Man hat sich im Sinne der Beschränkung des Königlichen Gnadenrechts und im Sinne der Herstellung einer Rechenschaftsverpflichtung für den Minister, der die Bekundung desselben kontrasigniert hat, auf das preußische Landrecht berufen, welches in seinem Teil II, Tit. 13, § 9 die Bestimmung enthält, daß der König nur berechtigt sei, „aus erheblichen Gründen" Verbrechen zu verzeihen. Allein die Strafprozeßordnung, die jetzt gilt, hat, wie die frühere preußische Kriminalordnung[122]) diese Einschränkung weggelassen. Aus den Materialien des Allgemeinen Landrechts geht in bezug darauf hervor, daß von mehreren Monenten beantragt war, über die Ausübung des Begnadigungsrechtes gewisse Normen festzustellen; allein Suarez bemerkt in der rev. mon. ad § 8 des Entwurfes, „daß dies nicht in das Gesetzbuch gehöre, sondern Maximen der Regierungskunst seien." Bei dem Vortrage wurde allerdings von dem Großkanzler der Zusatz der gedachten Worte (aus erheblichen Gründen) beschlossen[123]); offenbar aber ist der Zusatz ohne praktische Bedeutung und enthält keine bindende Beschränkung des Rechts[124]). Bei dieser Sachlage und bei der formellen Natur der ministeriellen Kontrasignatur der Königlichen Gnadenerlasse steht dem Abgeordnetenhause, wie gesagt, kaum ein verfassungsmäßiges Recht zu, solche Erlasse, obwohl sie ministeriell kontrasigniert sind, zum Gegenstand einer Beschlußfassung zu machen. So liegt die Sache staatsrechtlich."

Neben diesem staatsrechtlichen Standpunkt ist Bismarck unter politischem Gesichtswinkel der Ansicht, daß die Ausübung des Gnadenrechts, in Gemäßheit ihrer natürlichen Bestimmung nur dann erfolgen solle, wenn sie im Einklang mit dem Prinzip der ausgleichenden Gerechtigkeit stehe.

---

[122]) § 590.

[123]) Gesetzrevision. Pens. XII, pag. 93.

[124]) cfr. v. Rönne, Pr. Staatsr. Teil 1a, § 58 ff.

Der Erlaß des Königs vom 4. Januar 1882.

Am 27. Oktober 1881 fanden Neuwahlen zum Reichstage statt, denen eine starke Wahlbewegung vorausging. Diese hatte ihren Ursprung und Wesensgrund in der Zersetzung der nationalliberalen Partei durch die Sezession der nach links neigenden Mitglieder derselben. Hierdurch wurde einerseits der Regierung das Wirken in Gemeinschaft mit den Liberalen außerordentlich erschwert, andererseits die Hoffnung der Fortschrittspartei, allmählich die ganze liberale Partei zu einer offenen Gegnerschaft wider die Regierung heranzuziehen, ermutigt. Die Wahlen fielen im großen und ganzen für die Regierung ungünstig aus. Die Fortschrittspartei und die Sezessionisten verdoppelten sich etwa, das Zentrum vermehrte sich, die deutsch-konservative Partei ging in ihrer Mitgliederzahl zurück, die Freikonservativen verloren fast die Hälfte ihres Bestandes und die Nationalliberalen etwa ein Viertel. Es fand also eine starke Verschiebung nach links statt, und die Entscheidung lag von jetzt an beim Zentrum und bei der Linken.

Amtlich wurde das Resultat der Wahlen wie folgt zusammengefaßt:[125])

„Das Wahlergebnis ist im ganzen hinter den Erwartungen der Regierung zurückgeblieben. Die Regierung ist nach wie vor

---

[125]) cfr. „Provinzial-Correspondenz“ vom 2. November 1881.

von der Heilsamkeit ihrer Bestrebungen im Interesse des Volkes überzeugt und wird auf die Verwirklichung derselben trotz der gesteigerten Schwierigkeiten fort und fort bedacht sein. Je zerfahrener im nächsten Reichstage die Parteien in bezug auf alle positiven Schöpfungen voraussichtlich sein werden, desto mehr wird man erkennen, daß eine wirkliche Förderung des Volkswohls nur im festen Anschluß an die Regierung möglich ist."

Der Eindruck der Wahlen war speziell in Frankreich ein überwiegend freudiger, weil man dort im Ausfall derselben einen Rückgang der nationalen Sache Deutschlands erblickte.

Der Reichstag wurde am 17. November 1881 mit einer sehr bedeutsamen Kaiserlichen Botschaft eröffnet.[126]) Dieselbe sollte

---

[126]) Die Kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881.

Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen 2c., tuen kund und fügen hiermit zu wissen:

Wir haben den im vorigen Reichstag kundgegebenen Wünschen entsprechend, dem früheren Brauche entgegen, den Reichstag noch im laufenden Jahre berufen, um seine Tätigkeit zunächst für die Feststellung des Reichshaushaltsetats in Anspruch zu nehmen. Der Entwurf wird dem Reichstage unverzüglich zugehen. Derselbe zeigt ein erfreuliches Bild der vorschreitenden finanziellen Entwicklung des Reiches und der guten Erfolge der unter Zustimmung des Reichstags eingeschlagenen Wirtschaftspolitik. Die Steigerung der den einzelnen Bundesstaaten vom Reich zu überweisenden Beträge ist erheblich höher, als die Steigerung der Matrikularbeiträge. Daß der Gesamtbetrag der letzteren im Vergleich mit dem laufenden Rechnungsjahre eine Erhöhung erfahren hat, findet seine Begründung in Einnahmeausfällen und in Bedürfnissen, welche im Interesse des Reichs nicht abzuweisen sind.

Die Einigung, welche mit der Freien Stadt Hamburg über die Modalitäten ihres Einschlusses in das deutsche Zollgebiet erzielt worden ist, wird der Reichstag mit Uns als einen erfreulichen Fortschritt zu dem durch die Reichsverfassung gesteckten Ziele der Einheit Deutschlands als Zoll- und Handelsgebiet begrüßen. Die verbündeten Regierungen sind der Überzeugung, daß der Reichstag den Abschluß der deutschen Einheit nach dieser Seite hin und die Vorteile, welche dem Reich und seiner größten Handelsstadt aus denselben erwachsen werden, durch den Kostenbeitrag des Reichs nicht zu teuer erkauft finden und dem hierau bezüglichen Gesetzentwurf die Zustimmung erteilen werden.

In dem Bestreben, die geschäftlichen Übelstände zu beseitigen, welche sich aus der Konkurrenz der Reichstagssessionen mit den Sitzungsperioden der Landtage ergeben, hatten die verbündeten Regierungen dem vorigen Reichstag einen Gesetzentwurf vorgelegt, der eine Verlängerung der Legislatur- und Budget-

nach ihrer amtlichen Erläuterung den vollen und unzweideutigen Beweis erbringen, daß die bisherige Politik des Fürsten Bismarck im Einvernehmen mit dem Kaiser, nicht etwa, wie behauptet worden, als Ausfluß der persönlichen Auffassungen und Ansichten des Kanzlers befolgt worden sei. Den Verdächtigungen gegenüber, welche in dieser Beziehung stattgefunden hätten, habe es dem Wunsche des Kaisers entsprochen, nochmals für diese ganze vielgeschmähte Politik einzutreten.

---

perioden des Reichs vorschlug, über den eine Verständigung nicht hat erreicht werden können. Die geschäftliche Notlage der Regierungen und die Notwendigkeit, den Verhandlungen der gesetzgebenden Körper des Reichs sowohl wie der Einzelstaaten die unentbehrliche Zeit und freie Bewegung zu sichern, veranlaßt die verbündeten Regierungen, der Beschlußnahme des Reichstages wiederum eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten.

Schon im Februar dieses Jahres haben Wir Unsere Überzeugung aussprechen lassen, daß die Heilung der sozialen Schäden nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen sein werde. Wir halten es für Unsere Kaiserliche Pflicht, dem Reichstage diese Aufgabe von neuem ans Herz zu legen, und würden wir mit um so größerer Befriedigung auf alle Erfolge, mit denen Gott Unsere Regierung sichtlich gesegnet hat, zurückblicken, wenn es Uns gelänge, dereinst das Bewußtsein mitzunehmen, dem Vaterlande neue und dauernde Bürgschaften seines inneren Friedens und den Hilfsbedürftigen größere Sicherheit und Ergiebigkeit des Beistandes, auf den sie Anspruch haben, zu hinterlassen. In Unseren darauf gerichteten Bestrebungen sind Wir der Zustimmung aller verbündeten Regierungen gewiß und vertrauen auf die Unterstützung des Reichstags ohne Unterschied der Parteistellungen.

In diesem Sinne wird zunächst der von den verbündeten Regierungen in der vorigen Session vorgelegte Entwurf eines Gesetzes über die Versicherung der Arbeiter gegen Betriebsunfälle mit Rücksicht auf die im Reichstag stattgehabten Verhandlungen über denselben einer Umarbeitung unterzogen, um die erneute Beratung desselben vorzubereiten. Ergänzend wird ihm eine Vorlage zur Seite treten, welche sich eine gleichmäßige Organisation des gewerblichen Krankenkassenwesens zur Aufgabe stellt. Aber auch diejenigen, welche durch Alter oder Invalidität erwerbsunfähig werden, haben der Gesamtheit gegenüber einen begründeten Anspruch auf ein höheres Maß staatlicher Fürsorge, als ihnen bisher hat zuteil werden können.

Für diese Fürsorge die rechten Mittel und Wege zu finden, ist eine schwierige, aber auch eine der höchsten Aufgaben jedes Gemeinwesens, welches auf den sittlichen Fundamenten des christlichen Volkslebens aufgebaut ist, und das Zusammenfassen der letzteren in der Form korporativer Genossenschaften unter staatlichem Schutz und staatlicher Förderung werden, wie Wir hoffen, die Lösung

„Wenn der Kaiser hiernach für die gesamten Pläne des Kanzlers auch angesichts der gegenwärtigen Lage mit solcher Entschiedenheit eintritt, so ist für Fürst Bismarck zunächst kein Grund vorhanden, dem Dienst des Vaterlandes zu entsagen: nach dem Ausfall der Wahlen konnte es vielleicht zweifelhaft erscheinen, ob die Bedingung, von der er stets sein Verbleiben abhängig gemacht, nämlich die volle Zustimmung und der entschiedene Wille des Monarchen, noch in gleicher Kraft vorhanden

---

auch von Aufgaben möglich machen, denen die Staatsgewalt allein in gleichem Umfange nicht gewachsen sein würde. Immerhin aber wird auch auf diesem Wege das Ziel nicht ohne die Aufwendung erheblicher Mittel zu erreichen sein.

Auch die weitere Durchführung der in den letzten Jahren begonnenen Steuerreform weist auf die Eröffnung ergiebiger Einnahmequellen durch indirekte Reichssteuern hin, um die Regierungen in den Stand zu setzen, dafür drückende direkte Landessteuern abzuschaffen und die Gemeinden von Armen- und Schullasten, von Zuschlägen zu Grund- und Personalsteuern und von anderen drückenden direkten Abgaben zu entlasten. Der sicherste Weg hierzu liegt nach den in benachbarten Ländern gemachten Erfahrungen in der Einführung des Tabakmonopols, über welche wir die Entscheidung der gesetzgebenden Körper des Reichs herbeizuführen beabsichtigen. Hierdurch und demnächst durch Wiederholung früherer Anträge auf stärkere Besteuerung der Getränke sollen nicht finanzielle Überschüsse erstrebt werden, sondern die Umwandlung der bestehenden direkten Staats- und Gemeindelasten in weniger drückende indirekte Reichssteuern. Diese Bestrebungen sind nicht nur von fiskalischen, sondern auch von reaktionären Hintergedanken frei; ihre Wirkung auf politischem Gebiete wird allein die sein, daß wir kommenden Generationen das neu entstandene Reich gefestigt durch gemeinsame und ergiebige Finanzen hinterlassen.

Die Vorbedingung für weitere Beschlußnahmen über die erwähnten sozialen und politischen Reformen besteht in der Herstellung einer zuverlässigen Berufsstatistik der Bevölkerung des Reichs, für welche bisher genügendes und sicheres Material nicht vorliegt. Soweit letzteres im Verwaltungswege beschafft werden kann, wird es in kurzem gesammelt sein. Vollständige Unterlagen aber werden nur durch gesetzliche Anordnung, deren Entwurf dem Reichstage zugehen wird, zu gewinnen sein.

Wenn danach auf dem Gebiete der inneren Reichseinrichtungen weitgreifende und schwierige Aufgaben bevorstehen, deren Lösung in der kurzen Frist einer Session nicht zu bewältigen ist, zu deren Anregung Wir Uns aber vor Gott und Menschen, ohne Rücksicht auf den unmittelbaren Erfolg derselben, verpflichtet halten, so macht es Uns um so mehr Freude, Uns über die Lage unserer auswärtigen Politik mit völliger Befriedigung aussprechen zu können.

Wenn es in den letzten zehn Jahren, im Widerspruch mit manchen Vorhersagungen und Befürchtungen, gelungen ist, Deutschland die Segnungen des

sei.[127]) Die jetzige Kundgebung des Kaisers, die unzweifelhaft den vorherigen persönlichen Eröffnungen entspricht, hat in dieser Beziehung keine Unklarheit mehr gelassen.

Es wird sich nun darum handeln, ob sich in dem neuen Reichstage eine Mehrheit findet, welche bereit ist, die weitgreifenden schwierigen Aufgaben, deren Anregung der Kaiser für seine Herrscherpflicht hielt, mit dem Kanzler in Angriff zu nehmen."

Die Kaiserliche Botschaft wurde durch Verfügung des Ministers des Innern wegen ihrer hohen Bedeutung für das gesamte Volk in allen Gemeinden durch Anschlag zur öffentlichen Kenntnis gebracht.

Infolge der Botschaft wurde in Reichstag und Presse die Frage aufgeworfen, ob der König von Preußen ein derartiges Recht seiner persönlichen Meinung habe.[128]) „Unter dem Hinweis, daß die Person des Königs unverletzlich sei und weil der Reichskanzler, bezw. die Minister die formale Verantwortlichkeit für die

Friedens zu erhalten, so haben Wir doch in keinem dieser Jahre mit dem gleichen Vertrauen auf die Fortdauer dieser Wohltat in die Zukunft geblickt, wie in dem gegenwärtigen. Die Begegnungen, welche wir in Gastein mit dem Kaiser von Österreich und dem König von Ungarn, in Danzig mit dem Kaiser von Rußland hatten, waren der Ausdruck der engen persönlichen und politischen Beziehungen, welche Uns mit den Uns so nahe befreundeten Monarchen und Deutschland mit den beiden mächtigen Nachbarreichen verbinden. Diese von gegenseitigem Vertrauen getragenen Beziehungen bilden eine zuverlässige Bürgschaft für die Fortdauer des Friedens, auf welche die Politik der drei Kaiserhöfe in voller Übereinstimmung gerichtet ist. Darauf, daß diese gemeinsame Friedenspolitik eine erfolgreiche sein werde, dürfen wir um so sicherer bauen, als auch Unsere Beziehungen zu allen anderen Mächten die freundlichsten sind. Der Glaube an die friedliebende Zuverlässigkeit der deutschen Politik hat bei allen Völkern einen Bestand gewonnen, den zu stärken und zu rechtfertigen Wir als Unsere vornehmste Pflicht gegen Gott und gegen das deutsche Vaterland betrachten.

Urkundlich unter Unserer Höchsteigenhändigen Unterschrift und beigedrucktem Kaiserlichen Insiegel.

Gegeben Berlin, den 17. November 1881.

Wilhelm.

Fürst von Bismarck.

[127]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" vom 17. November 1881.

[128]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" vom 11. Januar 1882.

Königlichen Regierungsakte trügen, sei ein persönliches Hervortreten und eine politische Stellungnahme des Königs ausgeschlossen."

Gegen diese Auffassung wurde im Parlament von den Ministern die große Bedeutung des monarchischen Prinzips, wie auch der Segen, welche aus der Macht und Lebenskraft der Krone für Preußen und Deutschland hervorgegangen sei, hervorgehoben. Diese Erklärungen hatten jedoch nur neue Angriffe, welche sich auf parteipolitische Auslegungen verfassungsmäßiger Bestimmungen und staatsrechtlicher Begriffe stützten, zur Folge.

In diesen Widerstreit der Ansichten griff der König mit seinem berühmten Erlaß vom 4. Januar 1882 ein. Derselbe lautete:

„Das Recht des Königs, die Regierung und die Politik Preußens nach eigenem Ermessen zu leiten, ist durch die Verfassung eingeschränkt, aber nicht aufgehoben. Die Regierungsakte des Königs bedürfen der Gegenzeichnung eines Ministers und sind, wie dies auch vor Erlaß der Verfassung geschah, von den Ministern des Königs zu vertreten, aber sie bleiben Regierungsakte des Königs, aus dessen Entschließungen sie hervorgehen und der Seine Willensmeinung durch sie verfassungsmäßig ausdrückt. Es ist deshalb nicht zulässig und führt zur Verdunkelung der verfassungsmäßigen Königsrechte, wenn deren Ausübung so dargestellt wird, als ob sie von den dafür verantwortlichen jedesmaligen Ministern und nicht von dem Könige Selbst ausginge. Die Verfassung Preußens ist der Ausdruck der monarchischen Tradition dieses Landes, dessen Entwicklung auf den lebendigen Beziehungen seiner Könige zum Volke beruht. Diese Beziehungen lassen sich auf die vom Könige ernannten Minister nicht übertragen, denn sie knüpfen sich an die Person des Königs. Ihre Erhaltung ist eine staatliche Notwendigkeit für Preußen. Es ist deshalb Mein Wille, daß sowohl in Preußen, wie in den gesetzgebenden Körpern des Reichs über Mein und Meiner Nachfolger verfassungsmäßiges Recht zur persönlichen Leitung der Politik Meiner Regierung kein Zweifel gelassen und der Meinung stets widersprochen werde, als ob die in Preußen jederzeit bestandene

und durch Art. 43 der Verfassung ausgesprochene Unverletzbarkeit der Person des Königs oder die Notwendigkeit verantwortlicher Gegenzeichnung Meiner Regierungsakten die Natur selbständiger Königlicher Entschließungen benommen hätte. Es ist die Aufgabe Meiner Minister, Meine verfassungsmäßigen Rechte durch Verwahrungen gegen Zweifel und Verdunkelungen zu vertreten; das Gleiche erwarte Ich von allen Beamten, welche Mir den Amtseid geleistet haben. Mir liegt es fern, die Freiheit der Wahlen zu beeinträchtigen, aber für diejenigen Beamten, welche mit der Ausführung Meiner Regierungsakte betraut sind und deshalb ihres Dienstes nach dem Disziplinargesetze enthoben werden können, erstreckt sich die durch den Diensteid beschworene Pflicht auf Vertretung der Politik Meiner Regierung auch bei den Wahlen. Die treue Erfüllung dieser Pflicht werde Ich mit Dank erkennen und von allen Beamten erwarten, daß sie sich in Hinblick auf ihren Eid der Treue von jeder Agitation gegen Meine Regierung auch bei den Wahlen fernhalten.

Berlin, den 4. Januar 1882.

Wilhelm.
von Bismarck.

An das Staats-Ministerium."

Amtlich wurde dieser Erlaß, wie folgt, erläutert:[129])

„Das Wort des Königs an das Staatsministerium ist ein vollkommen getreuer Ausfluß der preußischen Verfassungsurkunde; es enthält keine Neuerung, wendet sich aber gegen Versuche, Neuerungen herbeizuführen, über die zu Recht bestehende Verfassung hinaus. An den bestehenden Verhältnissen nicht rütteln zu lassen, ist auch heute noch der Wille des Monarchen wie vor zwanzig Jahren, wo des Königs Majestät vom Thron herab die Worte verkündete:

„Niemals kann Ich zulassen, daß die fortschreitende Entfaltung unseres inneren Staatslebens das Recht der Krone,

[129]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" vom 11. Januar 1882.

die Macht und Sicherheit Preußens in Frage stelle oder gefährde."

Und heute noch wie damals steht fest und unverändert das Wort des Königs:

„Es ist Meine Pflicht und Mein ernster Wille, der von Mir beschworenen Verfassung und den Rechten der Landesvertretung ihre volle Geltung zu sichern, in gleichem Maße aber auch die Rechte der Krone zu wahren und sie in der ungeschmälerten Kraft zu erhalten, welche für Preußen zur Erfüllung seines Berufs notwendig ist, und deren Schwächung dem Vaterlande zum Verderben gereichen würde." —

Was die Presse betrifft, so konstatierte die „National-Ztg." den tiefen Eindruck der Kaiserlichen Worte auf die weitesten Kreise und speziell auf die „jüngere Generation" des Beamtentums; andere Preßstimmen machten den Fürsten Bismarck für den Erlaß verantwortlich und verzichteten aus „tiefer liegenden" Rücksichten auf die „formell wohl berechtigte" Kritik desselben[130]. Das „Berliner Tageblatt", die „Tribüne" und die „Vossische Zeitung" bemühten sich, das persönliche Hervortreten des Kaisers als mit der konstitutionellen Überlieferung unvereinbar hinzustellen. Der Erlaß sollte nach dem zuerst genannten Blatte nicht nur bezüglich der Deklaration der Kronrechte, sondern auch bezüglich der Stellung der Beamten gegen die Verfassung verstoßen; nach der „Tribüne" das Ansehen der Krone gefährden; nach der „Voss. Ztg." sollte der Ministerpräsident, indem er diesen Erlaß gegenzeichnete, einem der ältesten Fundamentalsätze des Staatsrechts der preußischen Monarchie zuwidergehandelt haben.

Die „Kreuz-Zeitung" dagegen zitierte Bluntschli, als freisinnigen Staatsrechtslehrer zu Gunsten des Erlasses.

In seiner Allg. Staatslehre sage Bluntschli darüber u. a.:[131]

„Würde die Kammermajorität und der Ministerrat in allen Fällen mit formeller Notwendigkeit die Handlungen des Fürsten

---

[130]) cfr. „Neue preußische (Kreuz) Ztg.", Januar 1882.

[131]) pag. 494.

bestimmen, so wäre dies eine Parlaments- und Minister-Regierung und mit dem monarchischen Prinzip im Widerspruch .... Es ist abgeschmackt, den Monarchen verhindern zu wollen, daß er seine eigene Meinung ausspreche. Politische Rücksichten mögen ihn oft zurückhalten, dieselbe ganz und laut zu offenbaren; aber niemandem steht das Recht zu, ihm die freie Rede zu versagen."

An andrer Stelle sagt Bluntschli: „Der monarchisch-konstitutionelle Staat legt auf die individuelle Energie des Monarchen einen großen Wert, und es wäre ungereimt, ihm das höchste Recht im Staate zuzusprechen und zugleich ihn um dessenwillen unter die Vormundschaft anderer zu setzen. Nicht die Kammern schaffen das Gesetz, sondern, indem er seine Sanktion frei erteilt, begründet er das staatliche Ansehen des Gesetzes. Ebenso fügen die Minister seinen Regierungsbeschlüssen nicht ihre Autorität bei, sondern er verleiht denselben seine Autorität, und die Minister dienen ihm als Organe seines Willens."

Der Erlaß kam im Reichstag am 24. Januar zur Sprache.

Fürst Bismarck erklärte:

„Der Herr Vorredner ist im Anfang seiner Rede zweifelhaft gewesen über seine Legitimation, hier im Reichstage einen Erlaß des Königs von Preußen, an seine Minister gerichtet, zu besprechen. Ich muß ihm überlassen, sich mit seiner Legitimation als Reichstagsabgeordneter abzufinden. Ich bestreite sie nicht. Die meinige ist mir ganz zweifellos. Wenn ich hier als Reichskanzler und nur als solcher existierte, so wäre ich vielleicht zweifelhaft, aber ich muß da eine Fiktion — der Verfassung gegenüber ist es eine Fiktion — berichtigen: Der Reichskanzler, so oft er hier genannt wird, ist eigentlich hier gar nicht anwesend. Nach Artikel 9 der Verfassung[132]) haben die Mitglieder des Bundesrats und nur diese, resp. die vom Bun-

[132]) Art. 9 der „R.-V." lautet: „Jedes Mitglied des Bundesrats hat das Recht im Reichstage zu erscheinen und muß daselbst auf Verlangen jederzeit gehört werden, um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, auch dann, wenn dieselben von der Majorität des Bundesrates nicht adoptiert worden sind. Niemand kann gleichzeitig Mitglied des Bundesrates und des Reichstages sein."

desrat ernannten Kommissarien das Recht, hier zu erscheinen und jederzeit gehört zu werden, um die Ansichten ihrer Regierung — so steht es in der Verfassung — zu vertreten. Ich bin also vollständig berechtigt, wenn ich die Ansicht meiner Regierung über den von mir kontrasignierten und verantwortlich vertretenen Erlaß hier nach Artikel 9 der Verfassung vertrete. Ich ergreife mit Vergnügen die Gelegenheit, die Ansicht meiner Regierung hier auszusprechen. Ich würde nicht den Mut gehabt haben, meinerseits hier die Initiative zu ergreifen; nachdem sie aber ergriffen ist, so bin ich dafür dankbar."

Bismarck fuhr fort:

„Der Erlaß hat nicht den Zweck neues Recht zu schaffen, steht auch in keiner Verbindung mit irgend welchen Aussichten auf Konflikt. Wenn der Herr Vorredner von dem hochseligen Könige von Bayern sprach, der Frieden mit seinem Volke haben wollte, so hat den der jetzt regierende König von Preußen im vollsten Maße. Er hat nur mit einigen Fraktionen des Landtags nicht den vollen Frieden, wie er es wünschte, aber doch auch keinen Konflikt; und einen Konflikt —, das sind fromme Wünsche — einen Konflikt, den werden Sie nicht haben; gegen den Konflikt übernehme ich die Bürgschaft, — ja auch selbst, wenn er von anderer Seite gesucht werden sollte — Sie werden ihn nicht finden! Aber wenn der Erlaß kein neues Recht hat schaffen wollen, so hat er den Zweck, wie aus seinem Inhalt ja hervorgeht, die Verdunkelung des bestehendes Rechtes zu verhüten, die konstitutionellen Legenden (Sagen) zu bekämpfen, welche sich wie wucherische Schlingpflanzen — an den ganz klaren Wortlaut der preußischen Verfassungsurkunde legen, als ob es noch andere Rechtsquellen für uns gäbe außer dem preußischen geschriebenen Rechte, als ob die zufällig in anderen Ländern bestehenden Traditionen oder Verfassungen auf irgend welche Gültigkeit bei uns in Preußen Anspruch hätten. Das Ergebnis dieser Legendenbildung, die wir ja im vollsten Umfange in wucherischer Üppigkeit in der Rede des Herrn Vorredners hier vor uns haben entstehen sehen, geht in der letzten Konsequenz

dahin, daß eben in Preußen der König zwar regiere, im Sinne des französischen régner — wir, nach richtigen preußischen Traditionen, unterscheiden beides nicht —, aber nicht regiere im Sinne des französischen gouverner, sondern, daß die aktive Betätigung der Regierungsgewalt in den Händen einer ministeriellen Regierung wäre, die neben dem Könige steht und, wenn sie ganz korrekt und in Ordnung ist, nach dem Sinne des Vorredners, getragen wird von der Mehrheit eines oder beider Körper des preußischen Landtags.

Das ist ungefähr das konstitutionelle Ideal der ministeriellen Regierung, die dem selbstregierenden König von Preußen gegenüber gestellt werden könnte, und die dann allerdings, gestützt auf eine sichere und wohlgeschulte Majorität, sehr wohl im stande wäre, daß Ideal zu realisieren, was beispielsweise der Abg. Mommsen in seinen Wahlreden als ein Schreckbild bezeichnete, nämlich den ministeriellen Absolutismus, neben welchem unser Königtum verschwinden würde zu der Rolle schattenhafter Erbkönige, die, wenn man einen neuen Minister braucht, aus den Kulissen vorgeführt werden und unterschreiben und dann wieder verschwinden, nachdem sie auf diese Weise der landtäglichen Opposition ein neues Ziel zur Bekämpfung, eine neue Festung zur Belagerung, ein neues Ministerium — mit anderen Worten — angewiesen haben. Also diese konstitutionelle Hausmeierei, die der Abg. Mommsen mit einer für einen so angesehenen Geschichtsschreiber ungewöhnlichen Feindschaft gegen die Wahrheit mir vorwirft; — ich kann nur annehmen, daß die Vertiefung in die Zeiten, die zwei Tausend Jahre hinter uns liegen, diesem ausgezeichneten Gelehrten den Blick für die sonnenbeschienene Gegenwart vollständig getrübt hat, — sonst würde er unmöglich in Reden, die er gehalten hat, mir schuldgeben können, „daß die ‚Reaktivierung des absoluten Regiments‘ erstrebt werde, in der Rede: „Es gilt um die Zukunft des deutschen Verfassungsstaates! — Rettet, was noch gerettet werden kann! es gilt die Reaktivierung des absoluten Regiments.“ Es ist wirklich eine nationale Beschämung für mich,

wenn ich einen so ausgezeichneten Gelehrten, der unseren Ruhm dem Auslande gegenüber als Historiker vertreten soll, bezüglich der Gegenwart so reden höre. Also dieses Ministerregiment, diese Kanzlerdiktatur ist etwas, was gerade dann möglich wird, wenn Sie überhaupt das Ministerregiment an die Stelle des Königlichen Regiments setzen, wenn es Ihnen gelingt — es wird Ihnen aber nicht gelingen, denn Sie haben gar keine Unterlage hinter sich, die preußische Verfassungsurkunde weiß davon garnichts. Es ist das eine Urkunde, die, fürchte ich, viel zu wenig gelesen wird; viele Leute haben sie auf ihrem Tische liegen, sehen sie aber niemals an. Ich will nur den Titel von dem Könige lesen; von den Ministern ist nur ganz kurz in der Verfassung die Rede, wo gesagt wird, daß sie verantwortlich sein sollen und wie sie angefaßt werden sollen, wenn sie das Mißfallen der Majoritäten sich zugezogen haben. Es heißt in Tit. 3 „Vom Könige" Art. 43: „Die Person des Königs ist unverletzlich." Nun, das ist sie, Gott sei Dank, in Preußen immer gewesen, und es hat außer einigen Verbrechern, die dem Strafgesetz verfallen, noch nicht jemand über sich gebracht, die Person des Königs zu berühren, zu schädigen, kurz seine Unverletzlichkeit zu mißachten. Zu derselben rechne ich auch, daß das Königliche Ansehen, die Königliche Würde, die Ehre des Königs, in Worten geschont wird überall, wo der König erwähnt wird. Dieser Paragraph sagt meines Erachtens: in allen Diskussionen, wo vom Könige die Rede ist, — wenn ich etwa, wie Luther die zehn Gebote in seinem Katechismus weiter ausspinnt, hier die feineren Konsequenzen ausführen soll, so heißt dies nach der Verfassung: Ihr sollt vom Könige nicht anders als in Ehrerbietung sprechen und nicht so in unehrlicher Weise, wie es hier in diesem Jahre vorgekommen ist. Ich meine die Rede des Herrn Abgeordneten Dr. Virchow. Die Minister des Königs sind verantwortlich. Nun, gut! Gewiß sind wir das, und ich schrecke vor dieser Verantwortlichkeit nicht zurück. Meine Name steht auch unter diesem Erlaß, und ich bin, obschon im Krankenrecht, heute erschienen, weil mein Name darunter steht. Die Minister sind

verantwortlich: ich kann mich verantwortlich machen für meine eigenen Handlungen und kann mich auch verantwortlich gemacht haben durch eine Bürgschaft, die ich übernehme für Handlungen eines anderen, und ich habe mich verantwortlich gemacht auch für alle Handlungen meines Königs, die ich gegenzeichne, und auch für die, welche ich nicht gegenzeichne, werde ich am letzten Ort die Verantwortlichkeit gern übernehmen. Das ändert also gar nichts am Königsrecht. Die Regierungsakte, welche zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung bedürfen, sie bleiben doch Regierungsakte des Königs. Sie werden ja als solche hier in der Verfassung ausdrücklich bezeichnet: „Regierungsakte ‚des Königs' bedürfen zur ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung." [133]) Sind sie gegengezeichnet, werden sie dadurch etwa „ministerielle" Akte? Ist der König dabei Nebensache und der Minister die Hauptsache? Die ministerielle Unterschrift, die tief unten in der Ecke steht? Ja, wie Sie das mit der weitgetriebenen Verehrung, die der Herr Vorredner für die Königliche Stellung hat, zusammenbringen wollen, daß Sie den Hauptaccent von den beiden Unterschriften, die untereinander stehen, wie unter diesem Erlaß, auf die Ministerunterschrift legen, verstehe ich nicht. Es ist ganz erklärlich, wenn man sich denkt, daß in Ihrer Idee der König so hoch steht, und noch höher, bis in die Wolken hinein, wo ihn kein Mensch mehr merkt und kein Mensch mehr spürt, vor lauter Verehrung; nicht aus Herrsucht stellen Sie ihn so hoch, nein, aus lauter Verehrung für das Königstum, sodaß er zuletzt, wie früher der geistliche Kaiser in Japan, alle Jahre einmal an einem hohen Festtage gezeigt wird von unten, auf einem Gitter gehend, so daß man nur seine Sohlen sehen kann. Auf diese Weise wird jedenfalls eine konstitutionelle Hausmeierei ausgebildet, noch mehr, als sie bei den Karolingern mit ihren Schattenkönigen bestand. Bei uns aber

---

[133]) cfr. Art. 44 der „Verfassungsurk. f. d. preuß. Staat." Derselbe lautet: „Die Minister des Königs sind verantwortlich. Alle Regierungsakte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt."

regiert der König selbst; die Minister redigieren wohl, was der König befohlen hat, aber sie regieren nicht. „Dem König allein", sagt die Verfassung, „steht die vollziehende Gewalt zu,"[134]) — von den Ministern ist garnicht die Rede; „Der König besetzt alle Stellen in allen Zweigen des Staatsdienstes,"[135]) auch da ist von Ministern nicht die Rede. „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und zwei Kammern ausgeübt. Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich."[136]) „Dem Könige sowie jeder Kammer steht das Recht zu, Gesetze vorzuschlagen. Gesetze, die vom König einmal verworfen worden sind, können . . . nicht wieder eingebracht werden."[137]) Der Minister ist also ein in der Verfassung kaum genannter Lückenbüßer. Ob das nun in die konstitutionelle Theorie paßt oder nicht, ist mir vollständig gleichgültig. Es steht das in der preußischen Verfassung, und ich kenne kein anderes Grundgesetz, nach dem in Preußen zu regieren und zu leben ist. Se. Majestät der König von Preußen hat aber den Eindruck gehabt, daß diese seine zweifellosen verfassungsmäßigen Berechtigungen einigermaßen verkannt zu werden

---

[134]) cfr. Art. 45 der „Verfassungsurk. f. d. preuß. Staat." Derselbe lautet: „Dem Könige allein steht die vollziehende Gewalt zu. Er ernennt und entläßt die Minister. Er befiehlt die Verkündigung der Gesetze und erläßt die zu deren Ausführung nötigen Verordnungen."

[135]) cfr. Art. 47 der „Verfassungsurk. f. d. preuß. Staat." Dieser lautet: „Der König besetzt alle Stellen im Heere, sowie in den übrigen Zweigen des Staatsdienstes, sofern nicht das Gesetz ein anderes verordnet."

[136]) cfr. Art. 62 der „Verfassungsurk. f. d. preuß. Staat." Derselbe lautet: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt.

Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich.

Finanzgesetz-Entwürfe und Staatshaushalts-Etats werden zuerst der zweiten Kammer vorgelegt; letztere werden von der ersten Kammer im ganzen angenommen oder abgelehnt."

[137]) cfr. Art. 64 der „Verfassungsurk. f. d. preuß. Staat." Derselbe lautet: „Dem Könige, sowie jeder Kammer, steht das Recht zu, Gesetze vorzuschlagen.

Gesetzesvorschläge, welche durch eine der Kammern oder den König verworfen worden sind, können in derselben Sitzungs-Periode nicht wieder vorgebracht werden."

anfingen, namentlich auch aus den letzten Diskussionen hier, und Er hat das Bedürfnis gehabt, das geltende Verfassungsrecht so, wie wir alle es beschworen haben, auch der König, neu in Erinnerung zu bringen in seiner ganzen nüchternen Nacktheit, frei von den Zutaten legendärer Gebilde, die der Herr Vorredner uns vorgetragen hat, und davon ändert weder die Unverletzlichkeit, noch die Verantwortlichkeit das Geringste.

Die preußischen Traditionen entsprechen auch vollständig den Bestimmungen der Verfassung; es ist von den preußischen Königen ihre Stellung niemals in erster Linie aus dem Gesichtspunkt der Rechte, sondern in erster Linie aus dem Gesichtspunkte der Pflichten aufgefaßt worden. Unsere Könige, bis zu den Kurfürsten zurück, haben nie geglaubt, daß sie „fruges consumere nati“ wären und zu ihrem Vergnügen an der Spitze des Staates ständen, sondern sie haben das streng dienstliche Gefühl der Regentenpflicht gehabt, wie Friedrich der Große es in seinem Ausspruch betätigt, daß er sich selbst für den ersten Diener des preußischen Staates erklärte. Diese Tradition ist in unseren Regenten, wie wir ja alle wissen — ich erzähle ja nichts neues — wir wissen, wie unser jetziger Herrscher lebt und seine Zeit ausfüllt vom Morgen bis zum Abend —, ist in dem Maße lebendig, daß in der Tat bei uns in Preußen innerhalb des Ministeriums der König befiehlt und die Minister gehorchen, so lange sie glauben, die Verantwortlichkeit tragen zu können. Könnten sie das nicht mehr, so ist der Wechsel eines Ministers so sehr schwierig nicht: wir haben ja von Politikern jeder Art sehr reichliche Auswahl auf Lager, und der König, wenn er nicht ganz etwas Exzentrisches will, würde für alles, was seine gegenwärtigen Minister nicht kontrasignieren wollen, leicht andere Minister finden, welche bereit sind, die Verantwortung dafür zu tragen. Es wird uns aber nichts Exzentrisches angesonnen, sondern in den festen, tiefen Geleisen, die die Politik im Deutschen Reich allein gehen kann, bestimmt Se. Majestät der König im Prinzip. Er bestimmt, was geschehen soll, wie die preußischen Vertreter am Bundesrat danach instruiert

werden sollen, bestimmt, daß danach die Vorlagen im Landtag und im Reichstag gemacht werden sollen, nach der eigenen Überzeugung, und die Ausarbeitung, das Formale in der Sache, ist Sache der Minister. Nun können ja Minister abweichender Meinung sein, — dann findet ein Kompromiß statt; wie ich schon früher sagte, das konstitutionelle Leben besteht aus Kompromissen, und ein König, der einen Minister nicht ohne weiteres entlassen will, räumt ihm wohl etwas ein, was er eigentlich lieber nicht gewollt hätte. Noch häufiger aber kommt es vor, daß die Minister für eine Arbeit oder eine Schrift, die ihrer Meinung nach aus einem Guß und richtig war, die Königliche Zustimmung nicht gewinnen können und sich dann fragen müssen: soll ich nun die ganze Sache fallen lassen? soll ich sie zu einer Kabinettsfrage machen, zurücktreten, oder es für das Vaterland und den Dienst nützlicher finden, dem Königlichen Willen Konzessionen zu machen? Der Königliche Wille ist und bleibt der allein entscheidende. Der wirkliche, faktische Ministerpräsident in Preußen ist und bleibt Se. Majestät der König. Ich, der vor Ihnen steht, habe meinen Kollegen gar nichts zu befehlen, ich habe sie nur zu bitten und ihnen Briefe zu schreiben, die sie nicht immer überzeugen. Das ist sehr angreifend, und ich tue es deshalb nicht immer, sondern wenn ich glaube, daß etwas geschehen muß, und ich kann es nicht durchsetzen, dann wende ich mich an den wirklichen Ministerpräsidenten, an Se. Majestät den König. Finde ich da keinen Anklang, so lasse ich die Sache fallen; finde ich ihn, so kommt ein Königlicher Befehl, es so und so zu machen, und dann geschieht's, oder es folgt eine Kabinettskrisis, die sich dann ruhig vollzieht.

Diese Regentenpflicht, die Freude an der Arbeit, wenn überhaupt eine Freude bei dem Regieren ist, wird nun von dem Könige von Preußen innerhalb der Schranken, welche die Verfassung gezogen hat, mit derselben Hingebung geübt, und erfordert vielleicht noch eine größere Arbeit, weil die Schranken die Bewegung erschweren und der Raum, auf dem man sich bewegt, ein sehr viel engerer ist. Die Könige von Preußen waren im

Vollbesitz der Macht, der gesetzgebenden, wie jeder anderen, zu der Zeit, wo die Verfassung erlassen wurde. Die Herren, die mit mir, es werden wenige sein, in den Jahren 1849, 1850 und 1851 an der Verfassung gearbeitet haben, und die noch parlamentarisch tätig sind, die mit mir 1851 die Verfassung beschworen haben, wissen, wie fern uns damals die konstitutionelle Theorie der Majoritätsregierungen lag, und wie stark die Vorbehalte waren, die der hochselige König bei der Beeidigung machte über „die Möglichkeit", mit dieser Verfassung zu regieren. Es waren, wie dieser Vertrag geschlossen wurde, die Ansprüche der parlamentarischen Einflüsse hinter dem heute vom Herrn Abg. Dr. Hänel uns skizzierten Ideal damals noch sehr weit zurück.

Daß es so in Preußen ist, ist doch ein großes Glück. Bedenken Sie mal, wenn es anders wäre, dann wären wir ja gar nicht hier; ich hätte gar nicht den Vorzug, zu Ihnen hier in diesem Saale zu reden, wir hätten gar keinen Deutschen Reichstag. Nehmen Sie mal an, daß von 1860 ab Se. Majestät, unser konstitutioneller König, die Konstitution nach den Hänelschen Grundsätzen ausgelegt hätte und bis zur Entlassung der Minister die ministerielle Politik, also beispielsweise die auswärtige Politik meiner beiden Vorgänger zur Ausführung gebracht, sich ihr gefügt hätte, und daß Se. Majestät die Minister so gewählt hätte, wie die Majorität der Kammer, des Landtags es damals angezeigt erscheinen ließ, daß also der König seine Politik der Majoritätspolitik untergeordnet, die Hänelsche Legende ins praktische Leben geführt hätte, dann hätten wir zunächst keine reorganisierte Armee gehabt, das ist doch klar; denn die Herren im Parlament verstanden die politischen Möglichkeiten in Europa so wenig, daß sie sich darüber nicht klar waren, daß, wenn man die deutsche Einheit wollte, das erste, was man dazu brauchte, eine starke preußische Armee war und die Unterschrift des Königs von Preußen.

Statt dessen wurde dieser König von Preußen in seinem Versuch, diese Armee so stark zu bilden, daß er die deutsche

Einheit nicht nur herstellen, sondern auch nachher in den zweifellos ferner zu führenden Kriegen weiter vertreten konnte, aufs äußerste bekämpft. Wir hätten die Armeeorganisation behalten, die den tapfersten Soldaten — das war der damalige Kriegsminister zur Olmützer Zeit — doch veranlaßten, mir, als ich als Abgeordneter und Landwehroffizier einberufen, mich bei ihm meldete, zu sagen: „Wir können uns gar nicht schlagen, wir sind gar nicht in der Lage, wir haben erst in 14 Tagen 70000 Mann zwischen Oder und Elbe, wir können die Österreicher gar nicht hindern, Berlin zu besetzen. Wir müssen mobilisieren in zwei getrennten Lagern, das eine in Königsberg, das andere in Koblenz. Von da müssen wir unser Land und unsere Hauptstadt wieder erobern. Also, ich muß Sie bitten, wenn Sie Einfluß auf Ihre Kollegen haben, Sie haben Urlaub von Ihrem Regiment, wiegeln Sie ab, was Sie können, wir können mit der Landwehr heute nicht schlagen. Wir haben Cadres von 150 000 Mann in Baden stehen und haben sie nicht zusammen." In derselben Verfassung wären wir militärisch bis heute geblieben, wenn es nach dem Parlament ging.

Die zweite Folge, wenn der König nicht in der Lage gewesen wäre, seine eigene Politik durchzusetzen, sondern die parlamentarische, ministerielle, legendäre Politik, war, daß wir 1863 unter der Leitung des damaligen Vizepräsidenten des Abgeordnetenhauses, Herrn Behrend aus Danzig, für die polnische Insurrektion Partei nahmen gegen Rußland, daß wir die polnische Insurrektion ermutigten — ich erinnere Sie an den Antrag Donalies aus Ostpreußen und dergleichen, ich habe das im Gedächtnis, die sogenannte Seeschlange — kurz, die Königliche Politik war, Rußland zu schonen für künftige Kriege, für große Zeiten. Die parlamentarische Politik war: Mein Gott, da ist Lärm, da ist Aufstand, da ist Insurrektion, kurz und gut, da wird eine Regierung angegriffen, das erregt unsere Sympathie, und ohne weitere Überlegung wurde parlamentarisch „Jeszcze Polska" (Noch ist Polen nicht verloren!) gesungen, und damit vorwärts. Das war die Politik, die man dem

König aufgezwungen haben würde, wenn er nicht seine eigene befolgt hätte.

Es würde im Jahre 1864 in bezug auf die Elbherzogtümer Preußen sich, wenn es nach der Mehrheit des Parlaments damals ging, in den Dienst der Frankfurter Majorität gestellt haben. Das war ja die damals im Abgeordnetenhause populäre Politik. Wir würden also im Dienste dieser Frankfurter Majorität wahrscheinlich eine Bundesexekution auf Grund der Bundesprotokolle mit Preußens Mitteln vollzogen haben. Lesen Sie doch die damaligen Verhandlungen, wie bin ich vilipendiert, verachtet worden, weil es mir neben der Bundesexekution gelungen war, Österreich für gemeinsame Operationen zu gewinnen. Wir hätten also Österreich den Kauf aufsagen, auf den gemeinschaftlichen Feldzug verzichten müssen und dafür die Bundesexekution vollziehen müssen, um dann ein gutes Zeugnis des Bundespräsidiums zu erhalten und den Bund zu verewigen, nachdem wir für ihn getan hätten, was wir konnten. Wir würden aber ohne Österreich viel wahrscheinlicher durch Europa, von dem europäischen Seniorenkonvent gemaßregelt worden sein und uns protokollarisch gefügt haben; wir würden eben ein zweites Olmütz erlebt haben.

Das wären die Folgen gewesen, wenn damals parlamentarische Politik und nicht Königliche Politik getrieben worden wäre. Wir würden dann wahrscheinlich noch heute in der Eschenheimer Gasse festsitzen, und wenn ich auch nicht mehr Bundestagsgesandter sein würde, so wäre ein anderer dort und würde, meinen Instruktionen gemäß, Exekutionen und Protokolle beschließen, und Sie alle wären hier gar nicht vorhanden. Statt dessen hat der König an seiner eigenen Politik festgehalten, und hat, trotzdem die Königliche Minorität in der Kammer auf 11 Stimmen reduziert war — es waren elf Konservative —, festgehalten an dem, was die Traditionen der preußischen Dynastie, die Traditionen seiner Vorfahren ihm als Politik vorzeichneten, was sein deutsches Herz, sein deutsches Gefühl ihm als Ideal vorzeichneten. Seine Majestät hat

damals in den holsteinischen Sachen, als ich nicht rasch genug im deutschen, im nationalen Sinne vorgehen wollte, mir in einiger Erregung das Wort gesagt: Sind Sie denn nicht auch ein Deutscher? So waren die Gesinnungen Seiner Majestät in nationaler Richtung engagiert, und so genau war die Politik, für deren Gelingen man der Armee danken kann, für deren Beginn und Durchführung aber der Dank bei mir an eine falsche Adresse gerichtet ist, — er gebührt für die politische Konzeption einzig Seiner Majestät, dem Könige, — und dadurch, daß der König seine Minister gewechselt hat, bis er ein Ministerium fand, welches bereit war, dem Könige den Willen zu tun, und, was man sagt, flott mitzugehen, losgesagt von der Ängstlichkeit der drei Vorgänger, die ich im auswärtigen Dienst gehabt habe, eine nationale Politik auf die Spitze des Schwertes gestellt, durchzuführen, dadurch, daß der König eben keine ministerielle Hausmeierei sich bilden ließ, gestützt auf erdrückende Majoritäten, die der Krone entgegenstanden: und lesen Sie die Verhandlungen von damals durch; noch heute lassen an Lebhaftigkeit die Redner nichts zu wünschen übrig; aber es ist doch seit zwanzig Jahren einiger Fortschritt in der Höflichkeit parlamentarischer Diskussion zu bemerken gegen damals. Nichtsdestoweniger hielt der König seine Politik fest, setzte sie durch, und was wir haben, danken wir nicht der parlamentarischen, sondern der Königlichen Aktion.

Deshalb sollten wir, glaube ich, die Königliche Aktion, die lebendige Wechselbeziehung zwischen dem Könige und dem Volke, wie sie in Preußen immer gewesen ist und nie zum Schaden der Monarchie gereicht hat, nicht anrühren.

Der Herr Vorredner hat keine preußischen Jugendeindrücke, wenn er glaubt, daß der direkte Verkehr mit dem Volke und seiner Vertretung dem Ansehen der Monarchie schaden könnte. Unsere Monarchen gewinnen bei näherer Bekanntschaft, und je mehr sie heraustreten und mit dem Volk in engere Beziehungen treten, wie dies früher ohne jede ministerielle Vermittlung der Fall war, wie unser König, und nach anno 1847 bei den Vor-

lagen für den vereinigten Landtag, ohne verantwortliche Minister im konstitutionellen Sinne, direkt der parlamentarischen Diskussion, die auch mitunter die Roheit des Neulings hatte, gegenüberstand, hat dem Königtum bei uns nicht geschadet. Im Gegenteil, auf diesem Boden der Wechselbeziehungen zwischen Volk und König ist das Königtum so stark und so groß geworden, daß Sie (nach links) nicht in direkte Beziehung mit ihm zu kommen wünschen, sondern Sie wünschen das Königtum durch einen Vorhang verdeckt. — Aber wenn wir sehen, was das Königtum bei uns geleistet hat, so sollten wir uns doch bemühen, es zu fördern, zu pflegen, zu beleben, und nicht dahin wirken, daß es gewissermaßen durch Nichtgebrauch obsolet (veraltet) wird. Alles in der Welt, was man in den Schrank stellt und nicht benutzt, das verliert an seiner Anwendbarkeit und seiner Brauchbarkeit, und so ist es auch mit dem für Preußen ganz unentbehrlichen monarchischen Element, welches in unserem stark monarchisch gesinnten Volke herrscht. Nehmen Sie uns das, was können die Herren dann an dessen Stelle setzen? „Was kannst Du armer Teufel geben?" — womit ich aber niemanden in diesem Saale meine — wenn Sie uns diesen starken, in unserer hundertjährigen ruhmvollen Geschichte tiefwurzelnden König zersetzen, verderben, in ein Wolkenkuckucksheim verflüchtigen wollen, so hoch, daß wir es garnicht mehr erblicken. Sie bringen uns damit das Chaos, und Sie haben, glaube ich, in Ihrem ganzen Vermögen nichts, was Sie an dessen Stelle setzen, wenn Sie dem Preußen die ausreichende, hausbackene, direkte persönliche Beziehung zum Königtum nehmen, und weil ich das weiß aus meinen eigenen Erlebnissen — ich bin alt genug, ich habe im Volke in allen Provinzen gelebt —, weil ich das weiß, aus der preußischen Geschichte und aus den Traditionen meiner Väter und meiner Verwandten, daß wir garnichts haben an dessen Stelle, darum fechte ich und trete ich ein mit meiner Unterschrift für den lebendigen König, der entschlossen ist, sein Recht in Anspruch zu nehmen, und welcher sagt: ich habe das Recht und lasse es mir nicht nehmen durch keine Reden und

falsche Auslegungen der Verfassung, durch keine Legenden, die sich an die Verfassung knüpfen, und die nicht darin stehen. Lassen Sie das Königtum durch Nichtgebrauch schwach werden, was sind dann die Vorteile davon? Ja, die Belagerung dieser kleinen Minister-Zitadelle hier wird allerdings wesentlich erleichtert; wenn dem Königtum die Verpflichtung auferlegt wird, stets incognito zu bleiben. Es darf nicht genannt werden, es darf seinen Namen nicht laut nennen, es darf nur mit einer ministeriellen Maske vor Ihnen erscheinen, da ist jeder Angriff außerordentlich viel leichter. In solchem monarchisch gesinnten Volk, wie das unserige, kann man bei den Wahlen das leicht erwähnen, daß das Volk sich die Minister getrennt und isoliert von dem Könige denkt und dahinter den König, der zwar unterschrieben hat, weil er gerade keinen Ministerwechsel wollte, aber doch mit seinem Herzen, mit seiner Überzeugung, mit seinen Traditionen nicht bei der Sache ist. Die politische Brunnenvergiftung, möchte ich sagen, wie sie bei den Wahlen stattgefunden hat, ist garnicht möglich, weil all die Verdächtigungen, deren die Regierung geziehen wird, nicht den unglücklichen Reichskanzler, sondern den König von Preußen, den deutschen Kaiser treffen, da würde man ja garnicht den Mut haben, diesen Unsinn in die Welt zu schicken. Ich komme auf den Vorwurf, den auch der Herr Vorredner wiederholt heute ausgesprochen hat, und der in allen Zeitungsblättern täglich zu lesen ist, als ob die Minister, wenn sie den Namen des Königs nennen, damit einen Akt niedriger Feigheit begingen, indem sie sich mit dem Könige als mit einem Schilde gegen die Angriffe des Parlaments decken wollten. So gefährlich sind Ihre Angriffe nicht, bilden Sie sich das nicht ein, daß die Minister dafür eine andere Deckung brauchen, als die der eigenen Brust; da überschätzen Sie sich, wenn Sie meinen, daß ich deshalb, um gegenüber einer Parlamentsrede, wie ich sie tausende in meinem Leben gehört habe, daß ich deshalb meine Ehrerbietung vor dem Könige, meine, ich hätte fast gesagt soldatische — meine Pflicht eines Untertanen, wie ich sie meinem Könige gegenüber erkenne, meinen König auch

nur der leisesten Unannehmlichkeit aussetzen sollte, um mich Ihnen gegenüber zu decken. Jemand, der mir das sagt, muß die Geschichte der letzten 20 Jahre garnicht gelesen haben. Habe ich nicht seit 1862 kämpfend auf der Bresche gestanden? Habe ich das Königtum nicht gedeckt, nicht bloß mit meinen körperlichen, sondern auch mit meinen geistigen Leistungen, die ich zur Verfügung habe? Aber im Jahre 1862, wie sah denn da die Situation aus? Da waren sehr wenige, die bereit waren, diese Deckung des Königtums, die ich damals leistete, zu übernehmen. Lesen Sie die Zeitungen ihrer eigenen Partei, dann werden Sie finden, daß die Wohlwollenden bezüglich meiner damals von Strafford und Polignac sprachen, die gemeineren Blätter aber von Wollekrempeln im Zuchthause, was mein natürliches und berechtigtes Ende sein würde. Ich selbst habe wenigstens geglaubt, daß man mir unter Umständen, wenn Gegner ans Ruder kämen, einen Prozeß machen würde, der mein Vermögen ruinieren würde, und hatte für meine Kinder damals in Sicherheit gebracht, was ich von meinem Vermögen in Sicherheit bringen konnte. Ich führe das nur an, um zu beweisen, was es damals hieß, auf die Bresche zu treten; es waren damals sehr wenig Leute geneigt, mit mir dieses Risiko zu übernehmen. Wenn Sie auf diese Zeit zurückblicken, dann sollten Sie mir doch nicht solche Vorwürfe ins Gesicht werfen, als wenn je eine Feigheit im Dienste meines Herrn für meine Handlungen maßgebend gewesen wäre. Die Unwahrheit, die Ungerechtigkeit muß Ihnen doch die Röte auf die Stirn treiben, wenn Sie mir das ins Gesicht werfen. Ich möchte wissen, was haben denn die Herren ihrerseits für Beweise von Mut gegeben? Sie haben Reden ohne Risiko gehalten, die Sie zu nichts verbanden, und jemand, der zwanzig Jahre lang für das Königtum auf der Bresche stand, dem werfen Sie vor, er deckt sich mit dem König! Ich hoffe, den Vorwurf nicht wieder zu hören. Die Herren scheinen ihn wiederholen zu wollen. Kommen Sie doch heraus, nennen Sie sich doch, wenn Sie den Vorwurf der Feigheit wieder aufnehmen wollen. (Ruf links: Den Vorwurf hat niemand ge-

macht!) — Also dann sind Sie ja mit mir einverstanden, daß das ein unwahrer Vorwurf ist, den Sie mir gemacht haben. Was fesselt mich denn überhaupt noch an diesen Platz, wenn es nicht das Gefühl der Diensttreue und des Vertreters des Königs und der Königlichen Rechte ist? Viel Vergnügen ist dabei nicht. Ich habe in früheren Zeiten meinen Dienst gern und mit Passion getan und mit Hoffnungen getan; die Hoffnungen haben sich zum großen Teil nicht verwirklicht.

Ich war damals gesund, ich bin jetzt krank; ich war jung, ich bin jetzt alt und was hält mich hier? Ist es denn ein Vergnügen, hier zu stehen wie der „Auff" (Uhu) vor der Krähenhütte, nach dem die Vögel stoßen und stechen und der außerstande ist, sich frei zu wehren, — sich ganz gegen persönliche Injurien und Verhöhnungen auszusetzen, die in wohlverklausulierten zweistündigen Reden eingeflochten sind, gegen unartikulierte Unterbrechungen sich zu verteidigen? Ein Vergnügen ist das wahrhaftig nicht. Wenn ich im Dienste des Königs nicht wäre, und wenn mich der König heute in Gnaden entlassen würde, so würde ich von Ihnen mit Vergnügen und auf Nimmerwiedersehen Abschied nehmen.

Wir haben, wie ich schon erwähnte, vor der Verfassung und seitdem die Erfahrung gemacht, wie werbend das Königtum bei uns wirkt. Und wirklich, wenn wir auf die Zukunft anderer Länder in Europa und um uns blicken, sollten wir alles, was bei uns niet- und nagelfest ist, was feststeht, was wie eine Burg aussieht, das sollten wir doch schonen und pflegen. Und also, lassen Sie dem König doch seinen werbenden Charakter, gönnen Sie ihm doch, daß er aus dem ministeriellen Inkognito heraustritt und direkt zu dem Volke spricht. Im Elsaß machen wir wenig Fortschritte zu meinem Bedauern —, aus dem Grunde, weil wir uns dort an die Pariser und nicht an die früheren Franzosen wenden. Das sind zwei Nationen, die in ganz Frankreich getrennt leben. Die Pariser im Elsaß werden wir nie gewinnen, die Bevölkerung werden wir gewinnen. Aber was hat denn am meisten dort bisher gewonnen und ge-

worden? Nächst dem Militärdienst die Persönlichkeit des Kaisers. Wenn Sie diesen Kaiser so hoch über die Wolken stellen, daß ihn kein Mensch sieht, wären solche Erfolge gar nicht möglich, kein Minister kann das. Ich führe das nur an als Beleg für meine Politik, daß die richtig ist, wenn sie dahin geht, alles, was wir Aktives und an Realitäten haben, das sollten wir schonen, pflegen und verwerten, aber nicht zinslos zurückschieben auf Nichtgebrauch und durch Nichtgebrauch wertlos werden lassen. Und so ist für Preußen das monarchische Prinzip und das Königtum das Wertvollste.

Ich komme auf den zweiten Teil des Erlasses, wie der Herr Vorredner ihn nannte, was die Beamten anlangt. Auch diese Frage würde sehr viel einfacher liegen, wenn man nicht die Figur des Königs aus der Bildfläche zu verdrängen bemüht wäre und ihr die Fiktion unterzuschieben, als wenn das Ministerium Bismarck-Puttkamer u. s. w. einzig die Regierung von Preußen führe, eine unwahre Fiktion, die darauf berechnet ist, die königliche Gewalt abzuschwächen, vielleicht nicht mit der weiteren Aussicht berechnet, aber sie hat diese Wirkung. Wenn das nicht wäre, wenn die Beamten sich immer bewußt wären, daß sie dem König gegenüberstehen, dem sie den Eid geschworen haben, wenn sie sich klar machen, daß der König, dem sie den Eid der Treue und des Gehorsams geleistet haben, an der Spitze der Politik steht, dann würde auch deren Haltung manchmal eine andere sein. Der König hat den Eindruck gehabt, daß er den Beamten gegenüber zu sehr in den Hintergrund, sozusagen in das Hintertreffen geschoben wird, und hat das Bedürfnis gefühlt, den Beamten den Eid, den sie geleistet haben, in Erinnerung zu bringen. Hat er dazu nicht das Recht? Er tut das in der schonendsten Weise. Daß ein Beamter in seiner eigenen Wahl sich seines Eides erinnern sollte, das wird gar nicht verlangt; seine eigene Wahl, die Ausübung seines Wahlrechtes, ist vollständig frei, sie wird nicht berührt, sondern es ist ja ausdrücklich im Erlaß gesagt: „Mir liegt es fern, die Freiheit der Wahlen zu beeinträchtigen." Der Erlaß wendet sich ausdrücklich an die

Art der Beamten, außerhalb der eigenen Wahl tätig zu sein, und unterscheidet da zwischen zwei Kategorieen der Beamten, den politischen und den unpolitischen. Beiden soll die Freiheit, zu wählen, wie sie wollen, gar nicht beschränkt werden. Aber von den politischen Beamten spricht Se. Majestät die Meinung aus, daß ihr Eid der Treue sie verpflichtet: „die Politik Meiner Regierung zu vertreten", nachdem vorher gesagt ist, in bezug auf die Minister, daß gegen Zweifel, Verdunkelung und Entstellung die Vertretung der Königlichen Rechte erwartet wird." Ich verstehe darunter, daß ein politischer Beamter bei aller Freiheit der Wahl, wenn er z. B. fortschrittlich wählen wollte, doch der Verpflichtung nicht überhoben wäre, Lügen, was ich vorhin „politische Brunnenvergiftung" nannte, zu widerlegen nach seinem besten Gewissen, und wenn es ein Mann von Ehre ist und von Gewissen, so wird er das wahrscheinlich tun und sagen: ich gehöre nicht zu der Partei der Regierung, ich bin gegen sie, aber das ist nicht wahr, das ist eine Übertreibung. Ist das zu viel? Sollen sie sich der Lüge mitschuldig machen, indem sie dazu schweigen, wenn sie es besser wissen? Und von den unpolitischen Beamten verlangt eigentlich Se. Majestät nichts. Der Erlaß erwartet, daß sie sich der Agitation, feindlich oder nicht, aber der Agitation gegen die Regierung des Königs auch bei den Wahlen enthalten werden. Das ist eine Forderung, ich möchte sagen, des Anstandes. Der Erlaß schreibt ja nichts vor, er befiehlt nicht, er droht nicht, er stellt keine Nachteile in Aussicht, er sagt bloß, welche Tragweite der König, dem sie geschworen haben, dem Eide beilegt, er bringt diesen Eid in Erinnerung und überläßt es nun dem Takte und Gewissen des beteiligten Beamten, seinen Weg danach zu finden.

Ich kann mich also dahin resümieren, daß Se. Majestät der König vollständig berechtigt war nach der Verfassung und nach den preußischen Gesetzen, sich in der Weise, wie geschehen, zu äußern, daß ich vollständig im stande bin, die Verantwortlichkeit, die ich durch die Kontrasignatur übernommen habe, der Verfassung und dem Gesetze gegenüber zu tragen, daß ich als Reichs-

kanzler ebenso berechtigt bin, den Reichsbeamten das mitzuteilen, was ich für sie von Interesse oder Nutzen zu lesen halte. Die Verfassung also ist klar. Sie haben selbst nichts beibringen können, was dem widerspricht, und ich habe hier als preußischer Bevollmächtigter im Namen des Königs zu erklären, daß Se. Majestät der König sich seine verfassungsmäßigen Rechte weder nehmen, noch verkümmern, noch sich selbst so hoch in die Wolken schrauben läßt, daß er sie nicht ausüben könnte, sondern daß der König entschlossen ist, in dem durch seine Vorfahren überkommenen und gewohnten, durch die Regentenpflicht ihm vorgeschriebenen Wechselverkehr mit seinem Volke zu bleiben, und daß ich als Minister entschlossen bin, dem Könige auch dabei kämpfend zu dienen, aber als Diener und nicht als Vormund.“ —

„Fürst Bismarck hat vielleicht nie eine so erregte Rede gehalten“, sagt Liman[138]), „wie damals, da er das Kapitel vom preußischen Königstum las! Mit flammenden Worten verteidigte sich der große Staatsmann gegen die Unterstellung, daß er sich mit der geheiligten Person des Monarchen decke und die Majestät des Königs als Schild benutze. Diese Verdächtigung mußte den alten Recken aufs tiefste empören, ihn, der gewohnt war, in bewährter Lehns- und Vasallentreue selbst Schild zu sein, seinem Könige und Herrn.“ — —

In hohem Maße interessant ist es aber, daß die damalige Rede des Fürsten Bismarck von der Notwendigkeit, daß der Kaiser und König in Aufrechterhaltung hohenzollernscher Tradition in intimster Verbindung mit seinem Volke bleiben müsse, direkt auf die Eigenart unseres gegenwärtigen Kaiserlichen Herrn prophetisch bezugzunehmen scheint.

---

[138]) cfr. Dr. Paul Liman, Bismarck-Denkwürdigkeiten, Berlin bei A. de Grousilliers 1899, pag. 271.

Beamte im konstitutionellen Staat.

Im Jahre 1867, bei der Beratung der norddeutschen Verfassung, forderte Bismarck den Ausschluß aller Beamten von der Wählbarkeit.[139]) Die Linke lehnte jedoch diesen Vorschlag ab. Bismarck hatte damals die öffentliche Opposition des nachgeordneten Beamten im Parlament gegen seinen Vorgesetzten für unvereinbar mit der Staatsordnung erklärt. Daß er recht gehabt, wurde später von liberaler Seite anerkannt.[140])

Das Thema der Berechtigung der Staatsregierung, Oberpräsidenten und Landräte zur Disposition zu stellen, wenn sie als Mitglieder des Landtages gegen die Gesetzesvorlagen der Regierung ihre Stimmen abgeben, hat schon im Jahre 1872 eine Rolle gespielt, als es sich um das Zustandekommen der „Kreisordnung" handelte. Der Minister des Innern stellte sämtliche Landräte, welche gegen die Kreisordnung gestimmt hatten, vor die Alternative, ihr Mandat niederzulegen oder ihre Zurdispositionstellung zu gewärtigen.

Im Jahre 1881 streifte Fürst Bismarck in einer Rede im Reichstage[141]) bei der zweiten Beratung der Vorlage über die Abänderung der Artikel 13, 24, 69 und 72 der Reichsverfassung die Position der Beamten als Abgeordnete. Er äußerte sich dabei folgendermaßen:

---

[139]) cfr. Kapitel: „Der Reichstag" pag. 142—145.

[140]) cfr. „Nationalzeitung" vom 10. September 1899.

[141]) am 5. Mai 1881.

„Wir bekommen schließlich zwei verschieden veranlagte Kategorieen von Abgeordneten. Die einen, die die Zeit des Schlusses garnicht abwarten können, um ihre Geschäfte, worin sie schwer vermißt werden, wieder aufzunehmen, die anderen, die bedauern und seufzen, wenn sie der liebgewordenen Gewohnheit, hier öffentlich zu sprechen, und den Fraktionen und Kommissionen beizuwohnen und den ganzen öffentlichen und kameradschaftlichen Beziehungen entsagen müssen, weil sie in Gottes Welt weitere Beschäftigungen eigentlich nicht haben, wenigstens keine solche, die sie lieben. Wenn ich mir einen Beamten in guten oder geringen Verhältnissen denke, der nach einer Reichstagssitzung bei gutem Sommerwetter in warmen Tagen wieder seine staubigen Bureaus besuchen und seinen strengen Dienst tun soll und demselben Vorgesetzten wiederum eine gewisse Anerkennung zollen soll, auf den er bis dahin von seinen kurulischen Sessel mit einer gewissen Geringschätzung herabgeblickt hat, von der Höhe des Abgeordneten, so begreife ich, daß den, wenn er an die Annehmlichkeiten des vergangenen parlamentarischen Lebens zurückdenkt, ein gewisses Heimweh beschleicht, und er wegen Ermüdung durch die parlamentarischen Arbeiten einen berechtigten Badeurlaub anstrebt."

Das Jahr 1882 brachte sodann den Allerhöchsten Erlaß vom 4. Januar desselben Jahres, der im vorhergehenden Kapitel behandelt wird, und der am 20. Dezember 1893 und am 5. Mai 1896 durch ministerielle Verfügungen aufs neue den Beamten eingeschärft wurde.

Vierzehn Tage vorher war amtlich das Verhältnis der Beamten zu den Wahlen erörtert worden. Es heißt in dieser Darlegung:[142])

„Eine der schwierigsten und zugleich wichtigsten Fragen über die Stellung der Beamten im Verfassungsstaat, besonders bei

---

[142]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" vom 21. Dezember 1881.

Wahlen, ist neulich auf Anlaß der letzten Wahlbewegung im Reichstage wieder zur Sprache gekommen. Die Frage kann hier nicht in einer auch nur annähernd erschöpfenden Weise behandelt werden; vielleicht gibt es für dieselbe keine ganz zutreffende staatsrechtliche Lösung, so wenig wie für das Königtum nach deutschen Begriffen gegenüber dem parlamentarischen Staat. Das Beste wird jederzeit das richtige Gefühl, der Takt der Beamten dabei tun müssen, und es werden immer nur gewisse leitende Grundsätze darüber aufzustellen sein, welche in demselben Grade schärfer zur Anwendung kommen müssen, als einerseits der Gegensatz der Parteien gegen die Regierung leidenschaftlicher hervortritt, und andererseits der König selbst sich unumwundener für das Streben und Trachten der Regierung erklärt hat, wie es im vorliegenden Falle durch die bekannte Allerhöchste Botschaft geschehen ist.[143])

Daß die Stellung der Königlichen Beamten bei den Wahlen eine andere ist, als die jedes sonstigen Staatsbürgers, erkennen auch die Gegner an: derjenige Abgeordnete, welcher nach allgemeiner liberaler Ansicht die Frage vorzugsweise staatsmännisch behandelt hat,[144]) mußte ohne weiteres zugestehen, daß die amtliche Stellung eines Beamten ihm eine große Schranke in bezug auf die Ausübung des Wahlrechts auferlege: „Wenn eine politische Verantwortlichkeit geführt werden soll, fügte er hinzu, so kann der Minister nicht dulden, daß die ihm nachgesetzten Beamten in tendenziöser Weise der Politik der Regierung entgegentreten."

Die Beamten haben eben, abgesehen von der allgemeinen Stellung als Staatsbürger, welche die Verfassung ihnen zuweist, einen besonderen Eid geleistet, dem Könige untertänig, treu und gehorsam zu sein. Auf Grund dieses Eides kann der Minister allerdings verlangen, daß die Beamten nicht geradezu feindlich gegen die Regierung auftreten.

Damit aber sind die Pflichten der Beamten überhaupt und

---

[143]) Vom 17. November 1881 bei Eröffnung des Reichstages; cfr. das vorhergehende Kapitel.

[144]) v. Bennigsen.

besonders der politischen Beamten nicht erschöpft. Daß letztere eine besondere Stellung einnehmen, ist ausdrücklich auch von jenem Redner anerkannt worden, indem er auf die Bestimmungen hinwies, „die eine ganze Reihe von Beamtenkategorien unter die Disponibilität stellen". Er hat andererseits anerkannt, daß der Minister seine Verantwortlichkeit nur ausüben kann durch die ihm nachgeordneten Beamten.

Daraus, sollte man glauben, ergibt sich von selbst, daß diejenigen Beamten, in deren Händen wesentlich die politische Vertretung der Staatsgewalt liegt, wenn und insoweit sie überhaupt ihre Rechte als Wähler und Staatsbürger ausüben, die Regierung unterstützen."

Dieselbe amtliche Stelle äußerte sich im Dezember 1883 über das Thema: „Die Wahlfreiheit und die Beamten" wie folgt:[146])

„Als vor nunmehr drei Jahren das Verhältnis der Beamten zu den Wahlen Gegenstand der öffentlichen Erörterung wurde, stellte ein an das Staatsministerium gerichteter Allerhöchster Erlaß vom 4. Januar 1882 fest, „für diejenigen Beamten, welche mit der Ausführung von Regierungsakten betraut seien, erstrecke die durch den Diensteid beschworene Pflicht sich auf die Vertretung der Regierungspolitik auch bei den Wahlen", von allen Beamten aber werde erwartet, daß sie sich, unbeschadet der Freiheit des Wahlrechts für ihre Personen, im Hinblick auf diesen Eid auch bei den Wahlen jeder Agitation gegen die Regierung enthalten würden. — In demselben Sinne erklärte der Reichskanzler einige Tage später dem Reichstage, seiner Auffassung nach dürften alle Beamten für ihre Person wählen, wie sie wollten, die Teilnahme an regierungsfeindlichen Agitationen aber werde für politische, zur Vertretung der Regierungspolitik verpflichtete Beamte eine Verletzung der Pflicht, für alle Beamte eine Verletzung des Anstandes einschließen. —

Was hat nun Minister v. Puttkamer gesagt? Der Minister

[146]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" vom 19. Dezember 1883.

erklärte am 6. Dezember d. J., daß keinen Beamten wegen seiner Abstimmung ein Nachteil getroffen habe oder treffen werde, daß es aber eine andere Frage sei, ob die Regierung verpflichtet oder berechtigt sei, Beamte zur Beförderung und Auszeichnung vorzuschlagen, die sich einer Agitation und notorischen Stellungnahme gegen die Staatsregierung schuldig gemacht und zu derselben in „dauernde Opposition" gesetzt hätten. Genau in demselben Sinne hat der Minister sich ausgesprochen, als er in der Sitzung vom 14. d. M. durch den Abgeordneten Rickert zu abermaligem Zurückkommen auf diese Frage veranlaßt wurde. Klar und präzise führte Herr von Puttkamer aus, daß jedes ersprießliche Zusammenwirken zwischen der Regierung und den Beamten das Vertrauen zur Grundlage habe und daß von einem solchen Vertrauen zwischen prinzipiellen und erklärten politischen Gegnern weder bei uns, noch sonst irgendwo die Rede sein könne. Auf ihre politischen Beamten müsse die Regierung auch rücksichtlich der Wahlen rechnen können, die Erhaltung eines Vertrauensverhältnisses zu den übrigen Beamten aber sei davon abhängig, daß dieselben sich jeder gegen die Regierungspolitik gerichteten agitatorischen Tätigkeit enthielten. Die persönliche Ausübung des Wahlrechtes habe mit dieser Mindestforderung, deren Unentbehrlichkeit nicht nur vom Reichskanzler, sondern bei gegebener Gelegenheit auch von dem Reichsgerichte anerkannt worden sei, nichts gemein. Über diese Forderung aber sei von der Regierung niemals herausgegangen und niemals eine willenlose Unterordnung der Beamten unter die Regierungsanschauungen gefordert worden. Darauf werde um so größeres Gewicht zu legen sein, als die Parteien der liberalen Opposition ihrer Zeit erheblich weiter gegangen seien und kategorisch verlangt hätten, daß nicht nur die Handlungen, sondern auch die Gesinnungen der Beamten in Betracht gezogen und daß Vertreter von der Regierungspolitik abweichender Meinungen erforderlichenfalls „geopfert" werden sollten.

An der Bündigkeit dieser Ausführungen ist der wohlausgesonnene Plan der Opposition gescheitert. „Agitation", „notorische

Stellungnahme gegen die Regierung" und dauernde „Opposition", damit war alles gesagt worden, was überhaupt gesagt zu werden brauchte. Zwischen dem in diesen Worten bezeichneten Verhalten und der in dem Allerhöchsten Erlaß ausgesprochenen Erwartung, daß alle Beamten sich von jeder Agitation gegen die Regierung freihalten würden, besteht auch nicht der Schatten eines Unterschiedes. Der Vizepräsident des Staatsministeriums hat genau dasselbe gemeint und genau dasselbe gesagt, was der Kaiserliche Erlaß als Richtschnur aufstellte und was Fürst Bismarck hervorhob, als er von den „Pflichten des Anstandes" sprach, welche alle Beamten bei den Wahlen zu erfüllen hätten. Oder brauchte besonders nachgewiesen zu werden, daß die Nichterfüllung einer von dem Könige ausgesprochenen Erwartung als Verletzung einer Anstandspflicht und darum als Hindernis der Beförderung und Belohnung von Beamten angesehen werden muß? Wem das zweifelhaft sein sollte, der weiß überhaupt nicht, was es mit Beamtentum und Beamtendisziplin auf sich hat. Weil diese Disziplin in allen Ländern gleich unentbehrlich ist, hat Herr v. Puttkamer mit Fug und Recht behaupten dürfen, daß es innerhalb der modernen Entwicklung „unerhört wäre", wenn eine Regierung das politische Verhalten ihrer Beamten völlig außer betracht lassen und politischen Gegnern an den von ihr zu vergebenden Vorteilen einen Anteil gewähren wollte, wie er nur unter der Voraussetzung vollen und unbedingten Vertrauens Sinn und Berechtigung hat. Die Behauptung, daß ein anderes Verhältnis möglich und daß eine Regierung denkbar sei, für welche der Unterschied zwischen Freunden und grundsätzlichen Gegnern nicht besteht, darf ohne weiteres in das Kapitel der politischen Heuchelei und derjenigen Dinge verwiesen werden, die allenfalls versprochen, aber nicht gehalten werden können.

Im Gegensatz dazu hat Herr v. Puttkamer nicht mehr verlangt, als von einem seiner Ehre und Würde bewußten Beamtentum geleistet, — nicht mehr versprochen, als von einer auf ihre Selbsterhaltung und auf die Erhaltung der Staatsordnung be-

dachten Regierung gehalten werden kann. An der Hand von Tatsachen hat der Minister den Beweis geführt, daß der Unabhängigkeit des Beamtenstandes von seiten seiner unerbetenen neuen Anwälte die schwersten Gefahren drohen und daß die in dem Allerhöchsten Erlaß vom 4. Januar 1882 aufgestellten, von der Staatsregierung zur unabänderlichen Richtschnur genommenen Grundsätze den Beamten die einzige sichere Gewähr gegen die Schwankungen der Zeit und der Zeitmeinungen gewähren. -- "

Seitdem hatte die Erörterung der politischen Stellung der Beamten im konstitutionellen Staat geruht, bis im Spätsommer 1899 die Abstimmung über den Bau eines Mittellandkanals im Reichstage, wobei 2 Regierungspräsidenten und zahlreiche Landräte gegen die Regierung votierten, erneut das Thema aufrollte. Es erfolgte daraufhin unter dem 31. August 1899 nachstehender Erlaß des Staatsministeriums im „Reichsanzeiger":

„Die Königliche Staatsregierung hat zu ihrem lebhaften Bedauern die Wahrnehmung machen müssen, daß ein Teil der Beamten, welchen die Vertretung der Politik Seiner Majestät des Königs und die Durchführung und Förderung der Maßnahmen der Regierung Seiner Majestät obliegt, sich dieser Pflicht nicht in vollem Maße bewußt ist.

Nicht nur die höheren politischen Beamten, sondern auch die Königlichen Landräte dürfen sich in ihrer amtlichen Tätigkeit nicht durch die Stimmungen ihrer Kreise und die Meinungen der Bevölkerung über die Maßnahmen der Regierung Seiner Majestät beirren lassen; sie sind berufen und verpflichtet, die ihnen bekannten Anschauungen derselben zu vertreten und die Durchführung ihrer Politik, insbesondere in wichtigen Fragen, zu erleichtern und das Verständnis für dieselben in der Bevölkerung zu erwecken und zu pflegen. In allen Beziehungen, in welche sie durch ihre amtliche Stellung mit dem öffentlichen Leben gebracht werden, haben sie sich gegenwärtig zu halten, daß sie die Träger der Politik der Regierung Seiner Majestät sind und den Standpunkt derselben wirksam zu vertreten haben, unter keinen Umständen aber auf Grund ihrer persönlichen Meinungen

die Aktion der Regierung zu erschweren berechtigt sind. Sie würden im anderen Falle durch ihr Verhalten die Autorität der Staatsregierung schwächen, die Einheitlichkeit der Staatsverwaltung gefährden, ihre Kraft lähmen und Verwirrung in den Gemütern hervorrufen.

Ein solches Verhalten steht mit allen Traditionen der preußischen Verwaltung im Widerspruch und kann nicht geduldet werden.

Wir vertrauen, daß es genügen wird, die politischen Beamten hierauf mit Ernst und Bestimmtheit hinzuweisen, und hoffen, daß nicht wieder ein Anlaß geboten werden wird, weitergehende Maßregeln zu treffen.

Berlin, den 31. August 1899.

Das Staatsministerium.
Fürst zu Hohenlohe."

Man nahm zunächst an, daß es mit dieser wohlwollend klingenden Verfügung sein Bewenden habe und Maßregelungen nicht eintreten würden. Inzwischen waren jedoch durch Allerhöchste Ordre vom 26. August desselben Jahres sämtliche opponierende Beamte zur Disposition gestellt worden.

Unmittelbar darauf brachte die amtliche „Berliner Correspondenz", welche eine Fortsetzung der „Provinzial-Correspondenz" darstellt, die nachstehende Erläuterung zu dem vorher erwähnten Erlaß:

„Das Staatsministerium bringt in einem Erlaß vom 31. August cr. den politischen Beamten in eindringlicher Weise in Erinnerung, daß sie in ihrer amtlichen Stellung berufen und verpflichtet sind, die Regierungspolitik zu unterstützen und zu fördern, keinesfalls aber sich für berechtigt erachten dürfen, derselben Hindernisse in den Weg zu legen. Diese Kundgebung wiederholt im wesentlichen nur diejenigen Grundsätze, die auch bisher in Geltung waren und im Laufe der Zeit den Beamten in amtlicher Form mehrfach von neuem eingeschärft worden sind. Wie die Staatsregierung zur Erfüllung der ihr obliegenden

Aufgaben und zur Durchführung der von ihr angeordneten Maßnahmen der willigen und eifrigen Hingabe seitens der Beamten nicht entbehren kann, darf sie auch nicht darauf verzichten, daß die zu unmittelbarer Vertretung der Regierungsabsichten, insbesondere in den Provinzen und Kreisen, berufenen höheren Verwaltungsbeamten in der Hauptsache der vom Staatsministerium vorgezeichneten Richtungslinie folgen. Diese Forderung ist umso unerläßlicher, wenn es gilt, für große und neue nationale Zielpunkte, deren Tragweite die Allgemeinheit nur allmählich zu erkennen vermag, in der Bevölkerung Verständnis zu wecken und den Boden zu bereiten. Wer ungeachtet seiner Stellung als politischer Beamter diesen Aufgaben sich entzieht und gar noch die Regierungspolitik durch Begünstigung von Sonderbestrebungen oder partikularen Interessen erschwert, verstößt gegen die Amtspflichten, zu deren Erfüllung er durch den Eintritt in den Staatsdienst sich bereit erklärt hat; sein Verhalten stände „mit allen Traditionen der preußischen Verwaltung in Widerspruch." Die Staatsregierung hat aus den Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit leider die Überzeugung gewinnen müssen, daß eine Anzahl politischer Beamten die Grenzen der politischen Betätigung, welche im vorbezeichneten Erlaß erneut gewiesen worden sind, bewußt oder unbewußt überschritten hat. Die Staatsregierung hat über eine solche Aktion umsoweniger hinwegsehen können, als es sich im vorliegenden Falle um Fragen handelt, die noch inmitten des Widerstreits der Meinungen und des Zwiespalts der Parteien stehen, die daher einer aufklärenden Tätigkeit und einer vorurteilslosen Haltung seitens der zu Trägern der Regierungspolitik berufenen Beamten ganz besonders bedürftig erscheinen. Unter den zur Zeit obwaltenden Verhältnissen entsprechen die betreffenden Beamten nicht in ausreichendem Maße in allen Beziehungen denjenigen hohen Anforderungen, die im Interesse des Dienstes und in Anbetracht der auf ihnen ruhenden Verantwortlichkeit an sie zu erheben sind. Die Staatsregierung hat sich daher entschließen müssen, eine Anzahl politischer Verwaltungsbeamten mit Wartegeld einst-

weilen in den Ruhestand zu versetzen. Es mag hierzu bemerkt werden, daß die Staatsregierung bei ihrer Entschließung selbstverständlich nicht die Stellungnahme der betreffenden Beamten in ihrer Eigenschaft als Landtagsabgeordnete zu den Tagesfragen, sondern lediglich deren Verhalten gegenüber den besonderen Pflichten des von ihnen gegenwärtig bekleideten Amtes in Betracht gezogen hat. Die vaterländische Gesinnung und das ausgeprägte Pflichtgefühl des preußischen Beamtenstandes werden, wie nicht zu bezweifeln, dazu mitwirken, in Zukunft Geschehnisse hintanzuhalten, die eben jetzt das Einschreiten der Staatsregierung notwendig gemacht haben." —

Fürst Bismarck war bekanntlich damals nicht mehr am Leben. Ein Brief von ihm über die Stellung der Landräte im politischen Leben aus der Zeit des Anfangs seines Regiments an den damaligen Oberpräsidenten von Pommern, Senfft v. Pilsach, gerichtet, spricht sich über den Anspruch auf politische Unterstützung, den die Regierung damals an die Beamten stellte, sehr energisch wie folgt aus:

„Verehrtester Freund, Sie werden aus den amtlichen Mitteilungen des Staatsministeriums und der Herren Ressortminister im allgemeinen entnommen haben, in welchem Maße wir auf die Führung und die Kontrolle der Beamten in den Provinzen durch die Herren Oberpräsidenten zählen. Ich erlaube mir, Sie vertraulich auf einen Unterschied in den Anforderungen aufmerksam zu machen, welche die Regierung an einzelne Kategorien der Beamten stellt. Wir erwarten von allen, welche im Dienste des Königs stehen, daß sie sich bei den Wahlen und außerhalb derselben der Parteinahme gegen die von Seiner Majestät eingesetzte Regierung enthalten und werden einen jeden Beamten als Gegner der Regierung betrachten und behandeln, welcher seinen oppositionellen Überzeugungen einen äußerlich erkennbaren und irgendwie praktisch wirksamen Ausdruck gibt. Anders verhält es sich aber mit den Beamten politischer Kategorie, auf deren Unterstützung jede Regierung angewiesen ist, und welche eben deshalb amovibel sind. Von diesen fordern wir die aktive

Mitwirkung und namentlich bei den Wahlen bestimmte, öffentlich erkennbare Einflußnahme im Sinne der Regierung. Insbesondere ist dies von seiten der Landräte notwendig. Einer derselben in meiner Heimatgegend, der mir persönlich nahe befreundet ist, hat mir, in der besten Absicht und mit den besten Gesinnungen, die Meinung ausgesprochen, daß er als Landrat sich in einer neutralen Unabhängigkeit glaube halten zu sollen. Solchen Auffassungen bitte ich Sie, mit aller Entschiedenheit entgegenzutreten; und wenn es mein eigener Bruder wäre, der darnach handelte, so erwarte ich von Ihrer Freundschaft und von Ihrem Pflichtgefühle, daß Sie sich nicht abhalten lassen, die ungesäumte Anzeige mit dem Antrage auf Stellung zur Disposition an das Ministerium zu richten. Wir können nur mit Landräten, die durch ihre Tätigkeit die volle und entschiedene Parteinahme für die Regierung an den Tag legen, die uns vom Könige gestellte Aufgabe lösen; und die Interessen, welche auf dem Spiele stehen, sind zu groß, um für irgend welche persönliche Rücksichtnahme Raum zu lassen. Wir müssen daher Ihnen selbst und persönlich die Verantwortung für das Verhalten der Landräte der Provinz zuschieben, da Sie uns bereit finden werden, auf jeden von Ihnen beantragten Wechsel in den Persönlichkeiten einzugehen."

Daß der Fürst die Opposition politischer Beamter in einer grundsätzlichen Frage nicht geduldet haben würde, unterliegt nach seiner Auffassung von Beamtenpflichten keinem Zweifel.

Der Volkswirtschaftsrat.

Als Fürst Bismarck im September 1880 das Ministerium für Handel und Gewerbe übernommen hatte, richtete er an das Präsidium der Handels- und Gewerbekammer zu Plauen aus Friedrichsruh, datiert den 17. September, nachfolgenden Erlaß:

„Das Präsidium der Handels- und Gewerbekammer hat in der gefälligen Eingabe vom 11. d. M., deren unmittelbarer Zweck durch meine aus anderer Veranlassung inzwischen getroffenen Verfügung gesichert ist, zugleich im allgemeinen der Meinung erneut Ausdruck gegeben, daß alle die Interessen von Handel und Gewerbe betreffenden Gesetzentwürfe rechtzeitig den Handel- und Gewerbevertretungen zur Kenntnisnahme behufs möglichst eingehender sachverständiger Begutachtung vorgelegt werden möchten. Mit bezug hierauf erwidere ich dem Präsidium ergebenst, daß ich von der Nützlichkeit einer derartigen Einrichtung überzeugt bin und meine gegenwärtige Stellung als preußischer Minister für Handel und Gewerbe zu benutzen beabsichtige, um in dieser Richtung zunächst für Preußen tätig zu sein und so einer entsprechenden Einrichtung für das Reich vorzuarbeiten.

Ich bin mit Ihnen der Ansicht, daß bei Vorbereitung der Gesetzentwürfe, welche die volkswirtschaftlichen Interessen betreffen, die Kritik derselben vom Standpunkte derjenigen, die später davon durch die Ausführung betroffen werden, neben der Beratung durch die amtlichen Faktoren der Gesetzgebung erhöhte Bürgschaften für die zweckmäßige Gestaltung der Gesetze gewährt.

Mein Streben geht dahin, den Entwürfen vor ihrer Einbringung in die gesetzgebenden Körperschaften eine vorgängige größere Publizität und eine spezielle sachkundige Beurteilung aus den Kreisen der hauptsächlich Beteiligten zu sichern. Dieses würde meines Erachtens durch die Herstellung eines permanenten Volkswirtschaftsrats zu fördern sein, welcher aus Vertretern des Handels, der Industrie, der Landwirschaft und der übrigen Gewerbe behufs Begutachtung der wirtschaftlichen Gesetzentwürfe zu bilden wäre. Die Verhandlungen des Königlich Preußischen Staatsministeriums über diese Frage sind in der Vorbereitung begriffen." —

Die Errichtung eines Volkswirtschaftsrates für Preußen war durch Königliche Verordnung vom 17. November 1880 beschlossen worden. Derselbe sollte Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen, welche wichtigere wirtschaftliche Interessen von Handel, Gewerbe und Land- und Forstwirtschaft betreffen, bevor sie der Königlichen Genehmigung unterbreitet werden, sowie die auf den Erlaß von Gesetzen oder Verordnungen bezüglichen Anträge und Abstimmungen Preußens im Bundesrate, soweit dieselben das gedachte wirtschaftliche Gebiet berühren, begutachten. Der Volkswirtschaftsrat sollte laut der Königlichen Verordnung aus 75 vom König für eine Sitzungsperiode von je 5 Jahren zu berufenden Mitgliedern bestehen. Von diesen sollten 45 durch die Minister für Handel und Gewerbe, für öffentliche Arbeiten und für Landwirtschaft auf Grund der Präsentation einer doppelten Anzahl durch Wahl der Handelskammern, der Vorstände der kaufmännischen Korporationen und der landwirtschaftlichen Vereine vorgeschlagen werden. Ergänzende Bestimmungen für die Beteiligung von Handwerkerinnungen wurden vorbehalten. Von den 90 Präsentierten sollten dem König durch die betreffenden Minister 15 Vertreter des Gewerbes, 15 des Handels und 15 der Land- und Forstwirtschaft, außerdem aber nach freier Wahl dieser Minister noch 30 Mitglieder, unter denen mindestens 15 dem Handwerker- und dem Arbeiterstande angehören sollten, zur Berufung in den Volkswirtschaftsrat vorgeschlagen werden. Wähl-

bar sollte jeder zum Vorstandsmitglied einer in dem Wahlkreise bestehenden kaufmännischen Korporation und jeder zum Mitglied einer innerhalb des Wahlkreises bestehenden Handelskammer Wählbare, der das dreißigste Lebensjahr zurückgelegt hat, sein; ferner sollte von den landwirtschaftlichen Vereinen nur gewählt werden, wer erstens das dreißigste Lebensjahr zurückgelegt hat und zweitens innerhalb der Provinz des präsentationsberechtigten Vereins die Landwirtschaft betreibt.

Der so zusammengesetzte Volkswirtschaftsrat sollte in die drei Sektionen: 1. des Handels, 2. des Gewerbes, 3. der Land- und Forstwirtschaft zerfallen. Jede Sektion wählt aus ihrer Mitte fünf Mitglieder, welche mit weiteren zehn, von den vorher bezeichneten Ministern Gewählten zusammen den permanenten Ausschuß des Volkswirtschaftsrats bilden. Die aus den einzelnen Sektionen dem permanenten Ausschuß angehörenden Mitglieder bilden die Sektionsausschüsse. Die Berufung der Ausschüsse, der Sektionen und des Plenums des Volkswirtschaftsrats erfolgt auf Beschluß des Staatsministeriums durch diejenigen Minister gemeinsam, welche denselben Vorlagen zur Begutachtung unterbreitet werden. Den Vorsitz im Volkswirtschaftsrat, den Sektionen und den Ausschüssen führt einer der drei Minister: für Handel und Gewerbe, der öffentlichen Arbeiten und für Landwirtschaft, Domänen und Forsten, und wenn keine andere Bestimmung getroffen ist, der von ihnen im Dienste älteste. Jeder Staatsminister ist befugt, den Sitzungen des Volkswirtschaftsrats, der Sektionen und der Ausschüsse beizuwohnen, oder in dieselben Kommissarien zu entsenden. Das Staatsministerium hat die Geschäftsordnungen für die Sektionen, die Ausschüsse und das Plenum des Volkswirtschaftsrats festzustellen. —

Anknüpfend an die Mitteilung von der Errichtung des Volkswirtschaftsrats bemerkte der Staatssekretär des Innern, Staatsminister von Bötticher, gegenüber dem Handelstage am 19. November 1880 hierzu erläuternd:

„Es ist diese Einrichtung nicht in der Meinung getroffen worden, daß sie beschränkt bleiben solle auf die preußische

Monarchie. Es ist der Wunsch der preußischen Regierung, daß aus diesem preußischen Volkswirtschaftsrat sich demnächst ein deutscher entwickeln möge, und wenn diesem Wunsche nicht sofort durch Anträge bei den verbündeten Regierungen Folge gegeben worden ist, so hat das nur in äußeren Gründen seine Veranlassung. Man wünschte, daß die großen wirtschaftlichen Fragen, die demnächst die Reichsgesetzgebung beschäftigen werden, nicht vorbereitet werden ohne einen Beirat aus interessierten Kreisen, und man hielt die Zeit für zu kurz, um bis zum Zusammentritt des nächsten Reichstags einen deutschen Volkswirtschaftsrat zu bekommen."

Am 27. Januar 1882 trat der Volkswirtschaftsrat zu seiner ersten Sitzung zusammen und wurde hierbei durch folgende Ansprache des Fürsten Bismarck eröffnet:

„Indem ich Ihnen für die Bereitwilligkeit, mit welcher Sie dem Rufe Sr. Majestät zum Eintritt in den Volkswirtschaftsrat gefolgt sind, den verbindlichen Dank der Staatsregierung ausspreche, empfinde ich das Bedürfnis, mit einigen Worten den Gedanken Ausdruck zu geben, welche bei der Schaffung der neuen wichtigen Institution leitend gewesen sind.

Bei der Diskussion über den bedauerlichen Rückgang, in dem sich unser volkswirtschaftliches Leben einige Jahre hindurch bewegte, und bei den Verhandlungen über die Reformen, welche Se. Majestät der König in Gemeinschaft mit den übrigen Bundesfürsten erstrebte, haben sich wesentliche Meinungsverschiedenheiten darüber ergeben, welchen Ursachen dieser nicht minder auf landwirtschaftlichem, wie auf gewerblichem Gebiete hervorgetretene Rückgang zuzuschreiben sei. Eine ebenso verschiedene Auffassung haben die Erscheinungen gefunden, welche in neuester Zeit auf die allmähliche Rückkehr regelmäßigerer Verhältnisse auf dem wirtschaftlichen Gebiete hindeuten.

In dieser Wahrnehmung lag der letzte entscheidende Grund, dem schon lange gefühlten Bedürfnis entsprechend, Sr. Majestät eine Einrichtung vorzuschlagen, welche ich heute zu meiner Freude verwirklicht sehe, — eine Einrichtung, welche die Garantie bietet,

daß diejenigen unserer Mitbürger, auf welche die wirtschaftliche Gesetzgebung in erster Linie zu wirken bestimmt ist, über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der zu erlassenden Gesetze gehört werden. Es fehlte bisher an einer Stelle, wo die einschlagenden Gesetzesvorlagen einer Kritik durch Sachverständige aus den zunächst beteiligten Kreisen unterzogen werden konnten, und die Staatsregierung war außerstande, für ihre Überzeugung von der Angemessenheit der Vorlagen das Maß von Sicherheit zu gewinnen, welches nötig ist, um der von ihr zu übernehmenden Verantwortlichkeit als Grundlage zu dienen. Sie werden uns die Sachkunde aus dem praktischen Leben entgegenbringen; Sie sind berufen, ein einheitliches Zentralorgan zu bilden, welches durch ausgleichendes Zusammenwirken die gemeinsamen und besonderen Interessen von Handel, Gewerbe und Landwirtschaft durch freie Meinungsäußerung wahrzunehmen hat.

Es ist nicht Zufall, sondern Folge Ihrer an den heimatlichen Herd gebundenen Tätigkeit, daß die Vertreter der Landwirtschaft und noch mehr die Vertreter von Handel und Gewerbe nicht in gleichem Maße, als die gelehrten Berufsstände, an der parlamentarischen Tätigkeit teilnehmen können, und daher in derselben in der Regel als Minderheit erscheinen, obschon sie die Mehrheit der Bevölkerung bilden. Innerhalb der Regierungskreise, in welchen die Vorbereitung der Gesetzesvorlagen erfolgt, muß der Natur der Sache nach der Stand der Beamten und Gelehrten überwiegen. Es erscheint daher als ein Bedürfnis, nicht nur für die Regierungen, sondern auch für die Parlamente selbst, daß auch diejenigen an geeigneter Stelle zu Worte kommen, welche die Wirkung der Gesetze am meisten zu empfinden haben.

Wie bei anderen Einrichtungen, so handelt es sich auch hier zunächst darum, den richtigen Weg im Vorgehen zu suchen; nicht in dem Sinne, daß die neugeschaffene Institution etwa wieder aufgegeben werden könnte, sondern um zu ermitteln, welche Änderungen und Zusätze sich im Laufe der Zeit auf dem Grunde praktischer Erfahrung als notwendig oder nützlich erweisen werden. Schon heute darf in einer erheblichen Beziehung die Bildung des Volks-

wirtschaftsrats als abgeschlossen nicht angesehen werden. Die Gemeinschaftlichkeit des deutschen Wirtschaftsgebietes und der deutschen Wirtschaftsinteressen, wie die Bestimmungen der Reichsverfassung, wonach die wirtschaftliche Gesetzgebung der Hauptsache nach dem Reiche zusteht, führen von selbst dahin, die Errichtung auch eines Volkswirtschafsrats für das Deutsche Reich ins Auge zu fassen. Es würde dies von vornherein geschehen sein, wenn nicht zur Erreichung dieses Zieles eine längere Vorbereitung nötig gewesen wäre, für welche die Zeit bis zur nächsten Reichstagssitzung nicht ausgereicht hätte. Damit wäre die Möglichkeit ausgeschlossen gewesen, die wichtigen Vorlagen, welche gerade in nächster Zeit die Gesetzgebung beschäftigen werden, dem sachverständigen Urteil der Beteiligten rechtzeitig zu unterbreiten. Der preußische Volkswirtschaftsrat wird sicherlich nicht zu einer partikularistischen Institution werden; die Einrichtung desselben erscheint vielmehr als der kürzeste Weg, um zur Herstellung einer entsprechenden Reichsinstitution zu gelangen. Daß dieses Ziel alsbald erreichbar sein werde, dafür habe ich gegründete Hoffnung."

Die Absicht Bismarcks, den Volkswirtschaftsrat für Preußen in einer solchen für Deutschland zu verwandeln, scheiterte am Widerstande des Reichstags. Die Forderung von 84 000 Mark für Errichtung eines deutschen Volkswirtschaftsrats fand schon am 24. Mai 1881 Widerspruch und wurde am 10. Juni abgelehnt. In der Sitzung vom 1. Dezember 1881 stand diese Forderung abermals auf der Tagesordnung, hatte aber auch diesmal kein besseres Schicksal. Die Linke fürchtete eine Art Konkurrenz für den Reichstag von dem „Nebenparlament" und wollte dem Reichskanzler daher in seinen wirtschaftlichen Plänen nicht entgegenkommen.

Fürst Bismarck sprach in der letzterwähnten Reichstagssitzung zur Sache wie folgt:

„Der Gedanke, damit das parlamentariche Gewicht zu schwächen, hat uns außerordentlich fern gelegen, als wir in Preußen die gleiche Einrichtung ins Leben zu rufen suchten. Wir haben einfach gefühlt, daß wir für unsere Vorlagen nicht



überall die hinreichende sachliche und vielseitige Vorbereitung gehabt hatten. Die Regierung glaubt ja nicht alles zu verstehen. Wenn man so lange, wie ich, in ihr tätig gewesen ist, so drängt sich einem mit der Zeit die Überzeugung auf, daß die Art, wie Gesetzentwürfe entstehen, eine mangelhafte ist, weil den Regierungsorganen und Ministerien bei der Überlastung mit Arbeiten, die aus der alljährlichen Konkurrenz der parlamentarischen und der administrativen Aufgaben entstehen, die Zeit zu genauer Selbstprüfung nicht übrig bleibt, — und außerdem, wenn sie die Zeit dazu hätten, so haben sie nicht immer alle Kenntnisse. Es hat das zur Folge, daß die Gesetzesvorlagen sehr häufig nichts anderes sind, als das Ergebnis der Überzeugung eines einzelnen vortragenden Rats, der gerade das Departement unter sich hat, es vorzugsweise pflegt, es wahrscheinlich auch versteht, aber doch einseitig, vom grünen Tische aus, auffaßt, weil er mit den Arbeiten des praktischen Lebens als Ministerialrat nicht die notwendigen Beziehungen hat. Wir glauben im Staatsministerium nicht, daß uns über alle Fragen, die vorkommen können, die Sicherheit des Urteils angeboren ist; wir haben das Bedürfnis, uns zu informieren, und ich möchte doch glauben, die parlamentarischen Versammlungen sollten dieses Bedürfnis auch einigermaßen haben.

Es ist der Regierungen Wunsch, der Ihnen heute wieder von uns entgegengebracht wird und der so dringend auf unseren Ministern lastet, daß er Ihnen in jeder Session wieder entgegentreten wird. Daß Sie uns die Mittel versagen, Ihnen sorgfältig allseitig geprüfte Vorlagen zu bringen, ist in der Tat eine außerordentliche Härte und eine Hemmung der Staatsmaschine, und des einen Gliedes der Gesetzgebung, welches mit Ihnen zusammen arbeiten soll. Sie sollten uns helfen, uns aufzuklären; Sie sollten mit Freuden das Bekenntnis der Regierung ergreifen, daß die Regierung nicht allwissend ist und nicht in bureaukratischer Allmacht vom beschränkten Untertanenverstand — wie dies früher geschehen sein soll — spricht, sondern sich an diesen Untertanenverstand vertrauensvoll wendet. Dieses Vertrauen

fehlt Ihnen; darum liegt eine Verachtung des Volkes und des praktischen Lebens in Ihrer Weigerung.

Wir sind in Preußen genötigt gewesen und haben dort unter großem Entgegenkommen der Beteiligten und unter Opfern, materiellen und an Zeit, die Möglichkeit gefunden, uns diese Belehrung zu verschaffen. Für uns ist diese Belehrung, der wir bedürftig sind, eine erwünschte und nützliche gewesen. Wir haben in Preußen dieses Institut, und da habe ich das Gefühl, daß es eine für den nationalen einheitlichen Gesichtspunkt unerwünschte Situation ist, wenn da über die Vorlage, die der König von Preußen in seiner Eigenschaft als Deutscher Kaiser macht, nur preußische Sachkundige gehört werden können, und wir haben das Bedürfnis, unsere süddeutschen, resp. sächsischen Landsleute u. s. w. dabei in gleichem Maße vertreten zu sehen. Alle Regierungen haben dasselbe Bedürfnis. Sind denn alle 25 Regierungen so wenig zurechnungsfähig über das, was sie bedürfen, daß sie in einem solchen Verlangen einig sind und sich dennoch so dabei irren, daß sie etwas ganz Überflüssiges dabei fordern? Das Bedürfnis bei den Regierungen ist so stark, daß, wenn Sie uns die Mittel versagen, wir an die Opferfreudigkeit des Volkes gegenüber der Versagung des Reichstags werden appellieren müssen und mit den Regierungen uns verständigen, ob sie ihrerseits bereit sind — und ich glaube, sie sind dazu bereit — den preußischen Volkswirtschaftsrat, den wir demnächst gerade für die uns zunächst vorliegenden Aufgaben berufen wollen, durch Beschickung von seiten der übrigen bundesstaatlichen Regierungen zu vervollständigen. Dann müssen wir einen vom Reichstage unbewilligten, aber faktisch doch herzustellenden Volkswirtschaftsrat haben, bei dem wir uns Rat holen, um Ihnen etwas besser informiert gegenübertreten zu können, als es sonst der Fall sein würde. Gerade die Aufgabe, die die Regierung sich zunächst gestellt hat, die sozialen Reformen und die finanziellen, erfordern eine ununterbrochene Wechselwirkung mit den praktischen Erfahrungen, die darüber in den wirtschaftlichen Kreisen des Volkes vorhanden sind. Ich glaube,

daß gerade diese Fragen sich von den praktischen Industriellen, Landwirten, Kaufleuten besser beantworten lassen, als von den wissenschaftlich gebildeten und bei uns hauptsächlich das Wort führenden Mitgliedern des Reichstags und selbst besser, als es von seiten derer möglich ist, die im Reichstage denselben praktischen Kreisen angehören, aber hier immer in einer ziemlich kurzen Zeit und ohne auf die anderen Aufgaben zu verzichten, genötigt werden, sich ein sicheres Urteil zur Abstimmung über eine, ich kann wohl sagen, riesenhaft ausgedehnte Aufgabe zu bilden." —

Der Volkswirtschaftsrat lehnte im Jahre 1882 den Tabaksmonopolentwurf ab, faßte jedoch gleichzeitig eine Resolution, nach welcher eine höhere Besteuerung des Tabaks in Aussicht zu nehmen sei. Sodann beriet er die ihm vorgelegten Grundzüge über die Unfall- und Krankenversicherung durch und wurde hierauf am 25. März 1882 mit folgender Ansprache des Staatsministers von Boetticher geschlossen:

„Nehmen Sie den wärmsten Dank der Königlichen Staatsregierung für die treue und eifrige Hingebung, mit welcher Sie den Beratungen in einer bei weitem längeren Periode als im vorigen Jahre, und bei einer Menge von Material, dessen Wichtigkeit in hohem Maße dargetan ist, obgelegen haben. Die Tatsache, daß Sie unbeirrt, lediglich nach Ihrer freien Überzeugung, Ihre Anschauungen ausgesprochen und die Arbeiten im Geiste des Friedens gefördert haben, gibt der Staatsregierung die Gewähr dafür, daß sie auch ferner in der Lage sein wird, das Urteil des Volkswirtschaftsrats entgegennehmen zu können. Darin liegt die Kraft und das Wesen dieser Institution, daß sie, ich wiederhole es noch einmal, frei, unbeirrt und aus eigener Überzeugung ihre Anschauungen offenkundig dargelegt hat. Die Königliche Staatsregierung wird daher auch ferner gern die Gelegenheit ergreifen, den Volkswirtschaftsrat zusammenzuberufen, um seine Ansichten zu vernehmen."

Amtlich wurde dazu bemerkt:[146])

---

[146]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" vom 29. März 1882.

wirtschaftsrat gegeben war, nicht hinreichend hat zur Geltung gebracht werden können. Ich habe, wenn ich Muße fand, mich mit diesen Problemen zu beschäftigen, zu meinen Kollegen gelegentlich den Wunsch geäußert, daß sie ihre legislatorische Tätigkeit damit beginnen möchten, die Entwürfe zu veröffentlichen, der publizistischen Kritik preiszugeben, möglichst viele sachkundige und an der Frage interessierte Kreise, also Staatsrat, Volkswirtschaftsrat, nach Umständen die Provinziallandtage zu hören, und alsdann erst die Beratung im Staatsministerium möchten eintreten lassen. Das Zurückdrängen des Staatsrats und ähnlicher Beratungskörper schreibe ich hauptsächlich der Eifersucht zu, mit der diese unzünftigen Ratgeber in öffentlichen Angelegenheiten von den zünftigen Räten und deren Parlamenten betrachtet werden . . . ."

Staat und Kirche.

Als 1867 das Konzil zusammentrat, welches die Unfehlbarkeit des Papstes proklamierte, waren König Wilhelm I. und seine Minister darüber einig, daß einem protestantischen Staate es nicht zukomme, sich in den Streit der Bischöfe einzumischen. In einem amtlichen Schreiben des damaligen Grafen Bismarck heißt es[148]):

„Wir lassen es dahingestellt sein, ob die Interessen der Partikular- und Nationalkirchen, welche dort vertreten sein werden, oder die zentralisierende Richtung, welche von Rom zu erwarten ist, sich zur Geltung bringen werden. Gegen eine etwa überwiegende extreme oder hierarchische Tendenz glauben wir, daß das Heilmittel sich in der natürlichen Reaktion innerhalb der katholischen Welt finden werde. Wir sehen daher ohne alle Beunruhigung auf den Zusammentritt des Konzils, dessen Deliberationen unsere staatlichen Interessen wenig berühren. Die Teilnahme der preußischen Bischöfe wird eine freiwillige und von uns ungehinderte sein. Von einer Beteiligung der Regierung als solcher kann nicht die Rede sein. Wenn Ausschreitungen stattfinden sollten, welche in das staatliche Gebiet übergreifen, so werden wir die Rechte des Staates zu wahren wissen, aber wir sehen keine Veranlassung, im voraus Fürsorge dagegen zu treffen."

---

[148]) am 23. März 1869.

Ein Gedanke, der vielfach besprochen wurde, war der, das Konzil auch von seiten der Fürsten durch besondere Gesandte, „Oratoren“, beschicken zu lassen, wie das früher üblich gewesen. Unter anderem befürwortete Graf Harry v. Arnim, der norddeutsche Gesandte in Rom, diesen Plan. Graf Bismarck meinte aber in seiner Antwort[149]), da jene Oratoren ja doch kein Veto besitzen würden, sei es vorteilhafter für den Staat, das Konzil ganz allein gewähren zu lassen. Ebenso dachte man an den meisten übrigen Höfen.

An Fürst Hohenlohe, den damaligen bayerischen Minister des Innern, der in einem Rundschreiben auf die hochpolitische Natur der Unfehlbarkeitsfrage hingewiesen und den Vorschlag gemacht hatte, auf einer europäischen Konferenz sich über eine gleichartige Haltung zu verständigen und gemeinsam Verwahrung gegen die einseitige Beschlußfassung des Konzils in staatskirchlichen Fragen einzulegen, schrieb Graf Bismarck:

„Wir haben ohne Zweifel in der parlamentarischen Gesetzgebung, in Norddeutschland wenigstens, eine durchschlagende Waffe gegen jeden ungerechten Übergriff der geistlichen Gewalt. Aber besser ist es gewiß, wenn wir nicht gezwungen werden, von derselben Gebrauch zu machen, und ich halte es daher für eine Wohltat, die den geistlichen wie den weltlichen Obrigkeiten erwiesen wird, wenn der Konflikt zwischen beiden sich durch die von uns besprochenen Warnungen und Vorsorgen verhüten läßt. Auf unseren Episkopat hat das Kultusministerium sich bemüht, in vertraulichem Wege vorbeugend einzuwirken.“

Als Graf Arnim die Sache der Konzils-Opposition zu energisch betrieb, wurde ihm wiederholt von dem Auswärtigen Amte in Berlin eingeschärft, daß er in zweiter Linie bleibe und bei seinen Schritten sich stets des Einvernehmens mit den deutschen Bischöfen versichern solle. Am 18. Juli 1870 wurde die Unfehlbarkeit des Papstes als ein Dogma der katholischen Kirche proklamiert.

---

[149]) am 25. Mai 1869.

Im ersten Deutschen Reichstage, der im März 1871 eröffnet wurde, waren für die erste Session Verhandlungen von größerer politischer Bedeutung von vornherein nicht in Aussicht genommen. Es handelte sich bei den ersten Beratungen des Deutschen Reichstages nicht, wie bei Gründung des Norddeutschen Bundes, darum, die Grundlagen eines neuen Staatswesens erst zu schaffen — der Deutsche Reichstag trat vielmehr auf den Boden einer bestehenden allseitig anerkannten Verfassung. Die nächste Aufgabe desselben war der praktische Ausbau, und es lag daher zunächst kein Anlaß vor zu großen Kämpfen über widerstreitende politische Grundanschauungen und zu tieferen politischen Erregungen.

In diesem Sinne und Geist waren denn auch alle politischen Parteien an die Beratungen herangegangen, und diejenigen selbst, welche die gegebenen Grundlagen der Verfassung von ihrem Parteistandpunkte nicht für genügend erachteten, beschieden sich dennoch, an dem gewonnenen Boden der Einheit zunächst festzuhalten und die Erfüllung weiterer Wünsche der demnächstigen Entwicklung vorzubehalten.

Die Beratungen der Session würden daher eine größere politische Bedeutung überhaupt nicht gewonnen haben, wenn dies nicht durch die Stellung derjenigen Abgeordneten veranlaßt worden wäre, welche nicht eigentlich eine politische Partei, wohl aber auf Grund gemeinsamer konfessioneller Anschauungen und Bestrebungen eine gesonderte Vereinigung innerhalb des Reichstages bildeten. Es war dies die katholische Partei, welche sich selbst unter der Bezeichnung „Zentrum" oder Mittelpartei neben die eigentlich politischen Parteien gestellt hatte. Als nun der Reichstag vor dem Eintritt in seine eigentlichen Aufgaben in Erwiderung der Thronrede und in Übereinstimmung mit dem Sinn und Geiste derselben eine Adresse an den Kaiser zu erlassen und darin auszusprechen gedachte, „daß in dem Deutschen Reiche die Tage der Einmischung in das innere Leben anderer Völker unter keinem Vorwande und in keiner Form wiederkehren sollten," da glaubte die katholische Partei sich einer solchen Äußerung nicht

anschließen zu dürfen, vielmehr dem Deutschen Reiche die Möglichkeit offen halten zu müssen, für den päpstlichen Stuhl einzutreten.

Dieser Anspruch wurde jedoch von allen politischen Parteien im Reichstag gleichmäßig abgelehnt und nur als ein dringender Anlaß aufgefaßt, den Grundsatz der Nichteinmischung in das politische Leben anderer Völker noch bestimmter und schärfer, als es in der Thronrede geschehen war, geltend zu machen. Die katholische Partei war aber auch in den Reichstag mit Bestrebungen eingetreten, welche mit der früheren Stellung ihrer Gesinnungsgenossen zur deutschen Einigungspolitik im Widerspruch stand. Während dieselben bisher den Föderalismus, d. h. eine möglichst selbständige Stellung der einzelnen Staaten im Bund gegenüber den Einheitsbestrebungen unterstützten, und namentlich ein Übergreifen der Bundesgesetzgebung auf die Gebiete des religiösen Bewußtseins zurückwiesen, traten sie jetzt mit Anträgen und Wünschen hervor, welche die Reichspolitik unmittelbar in die religiösen und konfessionellen Kämpfe hineinzuziehen geeignet waren. Ihr Antrag vom 31. März wollte die unumschränkte Freiheit der römisch-katholischen Kirche, ihrer Orden, ihrer Presse, ihrer politischen Agitation im Deutschen Reiche als ein Grundrecht in die neue Verfassung aufgenommen wissen. Die Gegner sahen in diesem Antrage einen Versuch, auf einem Seitenwege der katholischen Kirche eine selbständige Stellung dem Staate gegenüber zu schaffen. Es entspannen sich um diesen Antrag leidenschaftliche Debatten. Die beiden Gegensätze, innerhalb deren die ganze Nation sich bewegte, kamen zu einem noch schärferen Ausdruck als bei der Adreßdebatte.

Wie eine Anzahl diplomatischer Schriftstücke aus dem Frühjahr 1871 ergibt, die erst 15 Jahre später in Berlin veröffentlicht wurden, versuchte Fürst Bismarck, durch den damaligen Geschäftsträger beim Vatikan, Grafen Tauffkirchen, eine Mißbilligung der Mobilmachung des Zentrums gegen die Reichsregierung seitens der Kurie zu erlangen. Kardinal Antonelli ging zuerst darauf ein, verhielt sich aber später infolge von Ein-

wirkungen aus Deutschland ablehnend. Erst jetzt entschloß sich Fürst Bismarck zur Aufnahme des kirchenpolitischen Kampfes, den er aber anfänglich ganz allein dem Kultusminister überließ.

Der erste Konflikt zwischen Staat und Kirche entstand dadurch, daß ein Ermländer Schullehrer, der wegen Nichtanerkennung der Infallibilität päpstlich interdiciert war, staatlich gehalten wurde. Der katholische Religionslehrer am Gymnasium zu Braunsberg, Dr. Wollmann, erkannte die Unfehlbarkeit des Papstes nicht an[150]) und unterwarf sich dem neuen Dogma nicht. Der Bischof seines Sprengels exkommunizierte ihn deshalb und forderte seine Entfernung von dem Lehramt als Religionslehrer. Die preußische Regierung wies die Forderung zurück, weil das Dogma der Unfehlbarkeit das Verhältnis des Staates zur katholischen Kirche nicht berühre, die Anerkennung oder Verwerfung des Dogmas die Rechte eines preußischen Bürgers nicht bestimme und auf das Amtsverhältnis eines preußischen Beamten ohne Einfluß sei. Nunmehr verlangte der Bischof, und viele Väter unterstützten das Gesuch, daß ihre Kinder, welche das Gymnasium besuchten, von dem Zwange der Teilnahme an dem Religionsunterrichte entbunden würden. Auch dieses Gesuch lehnte die Regierung ab. Der Zwang entspringe aus den preußischen Gesetzen; als einzige Ausnahme lasse die maßgebende Vorschrift im Lande gelten, daß „Kinder, welche in einer anderen Religion, als welche in der öffentlichen Schule gelehrt wird, erzogen werden sollen", nicht angehalten werden dürfen, dem Religionsunterrichte beizuwohnen; die Eltern aber seien katholisch; der Religionsunterricht am Gymnasium zu Braunsberg sei gleichfalls katholisch; folglich treffe die in dem Gesetze gestattete Ausnahme nicht zu, und die Regel der Zwangsteilnahme gelte natürlich nur mit der Folge, daß die Zulassung zu dem gesamten Unterricht des Gymnasiums von der Teilnahme an dem Religionsunterricht abhänge. Dieser Vorgang rief eine ungewöhn-

---

[150]) cfr. Dr. H. Wiermann, Geschichte des Kulturkampfes; Leipzig 1886 bei Renger.

lich große Aktion hervor. Sämtliche preußische Bischöfe legten beim Kaiser feierlichen Protest ein gegen Vergewaltigung der katholischen Kirche und gegen Verletzung der Gewissensfreiheit, welche doch in Preußen durch Gesetz zugesichert und durch geschichtliches Herkommen verbürgt sei. Die Antwort des Kaisers übergab die Beschwerde zur Entscheidung an die zuständige Behörde. Die Regierung hielt jedoch ihren früheren Bescheid aufrecht. Jetzt rief die katholische Partei den Beistand des Abgeordnetenhauses an. Sie forderte dasselbe auf, die Erwartung auszusprechen, daß die Regierung die abweisende Verfügung des Kultusministers aufheben und die katholischen Schüler des Gymnasiums zu Braunsberg von dem Zwange entbinden werde, dem Religionsunterricht „eines aus dem Kirchenverband ausgeschlossenen Religionslehrers“ beizuwohnen.

Dieser Schritt hatte Erfolg. Der erste in dem Konflikt zwischen Staat und Kirche getane Schritt wurde wieder aufgehoben. Fürst Bismarck erkannte zuerst die Härte der lediglich juristischen Logik des Herrn v. Mühler, und dessen Nachfolger inaugurierte seine Amtstätigkeit, die einen der heftigsten und langwierigsten Kämpfe zwischen geistlicher und weltlicher Macht umfaßte, mit einem Rückschritt des Staates. Die Maßregel des Herrn v. Mühler in betreff des Religionsunterrichtes wurde zurückgenommen durch einen Erlaß seines Nachfolgers[151]), welcher gestattete, daß diejenigen Schüler höherer Unterrichtsanstalten, welche einen ihrer Konfession entsprechenden Religionsunterricht nachwiesen, auf Antrag ihrer Eltern oder Vormünder von der Teilnahme am Religionsunterrichte der Schule entbunden werden konnten.

Fürst Bismarck hat, wie seine Reden aus dem Jahre 1872 zeigen, zu dieser Zeit keinen kirchenpolitischen Kampf gewollt. Die Aufhebung der katholischen Abteilung im Kultusministerium und der Erlaß des Schulaufsichtsgesetzes erfolgte mehr im deutschnationalen, wie kirchlichen Interesse. Später ist der Reichskanzler

[151]) vom 20. Februar 1872.

auch für die Maigesetze eingetreten. Nachdem dieselben, hervorgegangen aus der Initiative des Ministers Falk, von dem Staatsministerium acceptiert worden waren, blieb nur die Wahl übrig zwischen einem Systemwechsel oder einem einmütigen Vorgehen des Staatsministeriums.

Die katholische Abteilung hat 30 Jahre, von 1841 bis 1871, bestanden. Ihre Aufhebung am 8. Juli 1871 war die erste entscheidende Maßnahme des preußischen Staates im Kampfe mit der katholischen Kirche.

Fürst Bismarck hat wiederholt diesen Schritt gerechtfertigt.

Die Abteilung, sagte er, sei allmählich degeneriert; statt die Rechte des Staates in bezug auf die Kirche wahrzunehmen, sei sie nur für die Rechte ihrer Kirche gegen den Staat eingetreten. Der Kanzler hatte es aus diesen Gründen schon im Jahre 1867 beim Könige gelegentlich zur Sprache gebracht, ob es nicht nützlicher wäre, an Stelle dieser Abteilung einen Nuntius nach Berlin zu ziehen. Von dem Nuntius würde jedermann wissen, was er vertrete, und was zu vertreten seine Pflicht sei. Ihm gegenüber könne man die Vorsicht beobachten, die man Diplomaten gegenüber einnehme; er würde auch den Papst unmittelbar von seinen wirklichen Eindrücken ohne eine Zwischen-Instanz und ohne falsche Strahlenbrechung in Kenntnis setzen. An höchster Stelle wurde aber der Plan des Kanzlers nicht für zweckmäßig erachtet.

Bei einer anderen Gelegenheit meinte Fürst Bismarck: „Wir haben in den Verfassungsparagraphen über die Rechte der Kirche einen modus vivendi, einen Waffenstillstand gefunden, der geschlossen wurde in einer Zeit, wo der Staat sich hilfsbedürftig fühlte und diese Hilfe bei der katholischen Kirche zu finden glaubte. Es war wohl die Erscheinung, daß in die Nationalversammlung von 1848 die katholische Bevölkerung vorwiegend Freunde der Ordnung wählte, woraus der damalige Kompromiß zwischen dem weltlichen und dem geistlichen Schwerte entsprungen ist. Man irrte sich darin. Der Staat mußte schließlich sich selbst helfen. Nicht die Kirche, sondern das Ministerium Brandenburg und die Königliche Armee stellten die Ord-

nung wieder her. Gleichviel, es entstand der modus vivendi, unter dem wir eine Anzahl Jahre in einem friedlichen Verhältnis gelebt haben. Allerdings war dieser Friede doch nur durch eine ununterbrochene Nachgiebigkeit des Staates erkauft, indem er seine Rechte bezüglich der katholischen Kirche ganz rückhaltlos in die Hände einer Behörde gelegt hatte, die zwar ursprünglich eine Behörde sein sollte zur Wahrnehmung der Königlich Preußischen Rechte gegenüber der katholischen Kirche, die aber schließlich faktisch eine Behörde geworden ist im Dienste des Papstes zur Wahrnehmung der Rechte der Kirche gegenüber dem preußischen Staat. Ich meine die katholische Abteilung im Kultusministerium. Wer die Dinge etwas näher gekannt hat, der hat schon sicher gleich mir sich der Besorgnis hingegeben, daß dieser Friede nicht von Dauer sein würde. Indessen, bei meiner Abneigung gegen jeden innern Kampf und gegen jeden Kampf der Art, habe ich doch diesen Frieden mit allen seinen Nachteilen dem Kampfe vorgezogen und habe mich meinerseits dem Kampfe versagt, während ich von andern Seiten schon vielfach dazu gedrängt wurde ...."

Auch der Kultusminister von Mühler forderte die Aufhebung der Abteilung; aus einem andern Grunde aber als Bismarck. Er berichtete an den König: „Da es mir zur Gewißheit geworden ist, daß die bei ihrer Kirche verbleibenden katholischen Geistlichen und Laien sich der Unterwerfung unter das Unfehlbarkeitsdogma nicht entziehen können und da hiermit die Stellung der Abteilung zu dem, jede direkte oder indirekte Anerkennung des Dogmas sorgfältig vermeidenden Standpunkt der Staatsregierung auf die Dauer unhaltbar werden muß, schlage ich meinerseits die Auflösung derselben vor und die Herstellung einer gemeinsamen Abteilung für beide Konfessionen."

Gegen die Vorwürfe, die Fürst Bismarck der katholischen Abteilung machte, veröffentlichte Herr v. Mühler nach seinem Rücktritt [152]) ein besonderes Aktenstück.

---

[152]) Derselbe erfolgte am 17. Januar 1872.

Fürst Bismarck ließ darauf antworten: „Herr von Mühler bemerkt, die katholische Abteilung sei keine „Körperschaft“ oder „Behörde“ mit selbständigen Befugnissen gewesen, sondern lediglich eine „Ministerialabteilung“ und als solche in allen Sachen der Entscheidung und Verantwortung des Ministers unterworfen. So hätte es sein sollen. Und so würde es gewesen sein, wenn das Kultusministerium unter Herrn von Mühler den Charakter einer „Behörde“ aufrecht zu erhalten und sich die „Ministerialabteilung“ wirklich zu unterwerfen gewußt hätte. Wie es aber hätte sein sollen, so war es nicht. Die Abteilung verfolgte bestimmte Richtungen, und der Kultusminister ließ geschehen. Wer der Chef war, das unterliegt keinem Zweifel, aber ebensowenig die Tatsache, daß die „Abteilung herrschte“. Herr von Mühler erinnert: „Die Abteilung hat immer nur eine beratende und nach den Anordnungen des Ministers arbeitende Funktion gehabt.“ Auf dem Papier hat das seine Richtigkeit. Im Leben indessen war das gerade Gegenteil zutreffend. Ausschlaggebend war für den Minister die Abteilung. Und der Minister war es, der nach den Anordnungen der Abteilung arbeitete. Er war, seiner Stellung nach, der Dirigent. Die Direktivnormen aber gingen von der Abteilung aus. Herr von Mühler erzählt von der Geneigtheit des damaligen Ministerpräsidenten, einen päpstlichen Nuntius in Berlin zuzulassen, wogegen „von der Abteilung aus gewarnt worden sei.“ Die Abteilung wollte eben nicht abdanken. Denn sie war die päpstliche Nuntiatur in Berlin. Herr Krätzig war der Nuntius und hatte obendrein den Kultusminister in der Hand. Der Zulassung eines Nuntius in hergebrachten, diplomatischen Formen und mit den völkerrechtlichen Kautelen war unfraglich der Vorzug einzuräumen vor dieser als „Ministerialabteilung“ verkleideten und mit staatsamtlichen Befugnissen bekleideten Vertretung der Kurie innerhalb des preußischen Ministeriums, der die intime Kenntnis der nach außen geheim gehaltenen Geschäfte und der Kultusminister selbst für die Zwecke der vatikanischen Politik zur jederzeitigen Verfügung standen ....“ —

Eine der ersten Maßnahmen des Staates zur Wahrung seiner Rechte war das Schulaufsichtsgesetz vom 11. März 1872, welches nach lebhaften Debatten im Abgeordneten- und Herrenhause in der von der Staatsregierung befürworteten Form angenommen wurde. Es bestimmte unter Aufhebung aller entgegenstehenden Vorschriften, daß die Aufsicht über alle öffentlichen und Privat-Unterrichts- und Erziehungs-Anstalten dem Staate zusteht und daß alle mit dieser Aufsicht betrauten Behörden und Beamten fortan im Auftrage des Staates handeln. Die Ernennung der Lokal- und Kreis-Schulinspektoren, wie die Abgrenzung ihrer Aufsichtsbezirke war dem Staat allein zugewiesen, und der vom Staat den Inspektoren der Volksschule erteilte Auftrag konnte, sofern sie dies Amt als Neben- oder Ehrenamt verwalten, jederzeit widerrufen werden.

Durch diese Bestimmungen des Gesetzes war das Verhältnis, nach welchem bisher die Schulaufsicht zumeist als ein Ausfluß kirchlicher Ämter unmittelbar mit denselben verbunden war, grundsätzlich geändert. Mit dem Eintritt der Rechtsgültigkeit des Gesetzes verloren die bis dahin tätigen Lokal- und Kreisschul-Inspektoren zum größten Teil ihre Legitimation zur Fortführung des bezüglichen Amtes und bedurften in Gemäßheit des neuen Gesetzes eines Auftrages von seiten des Staates.

In den Sitzungen des Abgeordnetenhauses vom 9., 10. und 13. Februar 1872 äußerte Fürst Bismarck über das Schulaufsichtsgesetz u. A.:

„Ich habe der sachlichen Darlegung des Herrn Kultusministers[158]) von meinem allgemeineren politischen Standpunkte nur wenige Worte hinzuzufügen, zu denen ich genötigt bin dadurch, daß von seiten der Redner hier dieser Frage eine Dimension gegeben worden ist, welche sie auf den ersten Anblick nicht notwendig hat. Man darf wohl sich über die Gründe klar zu machen suchen, die dahin führen, daß ein so einfaches Verlangen der Staatsregierung, daß ihr eine klare und unzweideutige

[158]) Seit dem 22. Januar 1872 Dr. Falk.

Formel durch die Gesetzgebung gegeben werde, kraft welcher sie im stande ist, ein ihr von der Verfassung zugesprochenes staatliches Recht auszuüben, ein Recht, ohne dessen Ausübung in einem gewissen mäßigen Grade die Staatsregierung nicht glaubt, die Verantwortung für die Sicherheit unserer staatlichen Fortentwicklung, die Verantwortung für die Erfüllung ihrer Aufgaben übernehmen zu können, von so verschiedenen Seiten bekämpft wird.

Es könnte das allgemeine Interesse in dem Maße nicht in Anspruch genommen werden, wie die Zahl der Petitionen beweist — mögen sie zu stande gekommen sein, wie sie wollen — wenn nicht die Frage in einen eigentümlichen Zustand der politischen Atmosphäre unseres Staatslebens gefallen wäre, nämlich in den einer bereits vorhandenen konfessionellen Spannung. — —

Wie kommt es eigentlich, daß wir seit einem Jahre in einem unbehaglichen kampfartigen Zustande uns gegenseitig befinden, während die meisten von Ihnen bis kurz vorher noch das Befriedigende der Zustände der katholischen Kirche in Preußen nicht genug rühmen konnten? und ich glaube, Sie hätten noch heute recht, dasselbe mit Dank zu der preußischen Regierung zu sagen, die jeder Konfession eine Freiheit der Bewegung gibt, von der Sie sehr vollständigen Gebrauch machen. Wie ist das gekommen?

Ich habe neulich mein Erstaunen darüber ausgesprochen, daß sich auf einem rein politischen Gebiete eine konfessionelle Fraktion gebildet habe. Indessen ich würde es doch noch als einen Vorteil betrachten, wenn diese Fraktion wirklich eine ganz rein konfessionelle geblieben wäre, wenn sie nicht versetzt worden wäre mit anderen Bestrebungen, wenn sie sich nicht belastet hätte mit der Prozeßführung für Elemente und Bestrebungen, die der friedlichen Aufgabe, die jede Kirche hat, eigentlich vollständig fremd sind.

Zu den Aufgaben der katholischen wie jeder christlichen Kirche gehört die Pflege des Friedens und eines gesicherten Rechtszustandes des Landes, wo sie besteht; das bestreiten Sie auch

nicht. Aber deshalb wäre es meines Erachtens Ihre Aufgabe gewesen, sich von dem Einfluß solcher Faktoren frei zu halten, deren Element der Kampf ist, deren Zukunft allein im Kampf und in Unsicherheit der jetzigen Zustände liegt....

Ich glaube, Sie werden zum Frieden mit dem Staate leichter gelangen, wenn Sie sich der welfischen Führung entziehen und wenn Sie in Ihre Mitte namentlich welfische Protestanten nicht aufnehmen, die garnichts mit Ihnen gemein haben, wohl aber das Bedürfnis haben, daß in unserm friedlichen Lande Streit entstehe, denn die welfischen Hoffnungen können nur gelingen, wenn Streit und Umsturz herrscht...

Ein anderes Prinzip des Streites nimmt eine friedliebende konfessionelle Fraktion in sich auf, wenn sie sich verbindet, oder wenn sie in sich erzeugt als ein Unkraut, welches in jeder Partei wuchert, das ist eine gewisse Gattung publizistischer Klopffechter, deren Gewerbe gleich tot sein würde, wenn Frieden wäre, Leute, die nur davon leben, daß sie die Stirn und Grobheit haben, Dinge zu sagen, die man sonst nicht sagt...

Den dritten Bundesgenossen, den Sie haben, der des Streites und des Kampfes bedarf, das sind die Bestrebungen des polnischen Adels. Tatsache ist, daß im allgemeinen die katholische Geistlichkeit — auch deutscher Zunge — die Bestrebungen des polnischen Adels, sich von dem Deutschen Reiche und der preußischen Monarchie zu lösen und das alte Polen in seinen früheren Grenzen wiederherzustellen, begünstigt, mit Wohlwollen behandelt und, so weit es ohne Verletzung der Strafgesetze geschehen kann, gefördert hat, und das ist einer der empfindlichsten Punkte, in denen der Kampf von seiten der katholischen Kirche gegen die Staatsregierung zuerst eröffnet worden ist, und wo jeder Minister, der sich seiner Verantwortlichkeit bewußt ist, dahin sehen muß, daß der Staat in Zukunft davor bewahrt werde. — —

Die Beschwerde, die wir gegen die geistlichen Schulinspektionen in den Provinzen haben, wo nicht das Polnische geredet wird, ist die, daß sie die deutsche Sprache nicht zu ihrem gesetzlichen Recht kommen lassen, sondern dahin wirken, daß die deutsche

Sprache vernachlässigt und nicht gelehrt werde, daß der Lehrer, dessen Schulkinder Fortschritte in der deutschen Sprache gemacht haben, von seinem Geistlichen keine günstige Zensur bekommt. — —

Diese politische Agitation lebt vielleicht nur von der Gutmütigkeit des Staates. Aber die Herren müssen diese Gutmütigkeit nicht überschätzen, ich kann Ihnen sagen: sie ist zu Ende, und wir werden wissen, was wir dem Staate schuldig sind. Sie werden mit weiteren Anträgen und Klagen, wie man mir sagte, kommen zu Gunsten der polnischen Sprache; wir werden Ihnen mit Gesetzesvorlagen zu Gunsten der Beförderung der deutschen Sprache entgegentreten, auch für die Provinz Posen. Wir halten es für ein Bedürfnis, daß jeder Staatsbürger in die Lage gesetzt werde, sich das Urteil über die Regierung, die über ihm steht, selbst zu bilden; und dazu ist erforderlich, daß die deutsche Sprache mehr wie bisher gefördert und das Verständnis dafür in weiteren Kreisen eröffnet werde, und das Unterrichtsgesetz und alle Vorlagen, die wir Ihnen machen werden, müssen von dieser Tendenz beseelt sein. Wir haben lange gewartet, wir haben hundert Jahre gewartet auf die Ergebnisse eines anderen Verfahrens.

Was nun die Gegner dieser Gesetzesvorlage auf konservativer Seite betrifft — —, so geht der eine ihrer Gründe dahin, daß man der jetzigen Regierung in einem gewissen Grade trauen könne, aber was für Nachfolger könne sie haben? Da muß ich bitten, verfallen Sie doch nicht in diesen Fehler, den Sie der Opposition sonst vorgeworfen haben, daß man die Regierung wie ein schädliches Tier behandeln müsse, das nicht eng genug angebunden werden könne. Dadurch beschränken Sie die Freiheit der jetzigen Regierung. Jeder Tag hat seine eigenen Sorgen, und wenn eine andere Regierung kommt, dann glaube ich nicht, daß diese Regierung in Preußen je so beschaffen sein kann, daß sie mit dem Staate nun abfährt in die gottlose und heidnische Welt, die der Herr Abg. Windthorst uns geschildert hat; sie wird immer eine monarchische Regierung bleiben müssen.

Ich bitte Sie, beschäftigen Sie sich mit Realitäten und nicht mit Gespenstern der Zukunft, und beweisen Sie uns auch heute das Vertrauen, welches Sie uns bisher gewährt haben." —

Über die Stellung der katholischen Geistlichkeit in Deutschland sagte Fürst Bismarck in der Sitzung vom 10. Februar noch folgendes:

„Ich habe darauf hingewiesen, daß katholische Geistliche und nicht bloß polnischen Ursprungs sich mit den nationalpolnischen Bestrebungen des polnischen Adels verbünden, um die Entwicklung des Unterrichts der deutschen Sprache zu hemmen. Und sie haben darin Bundesgenossen gefunden, soweit die Stellen hinaufreichten, die mit Geistlichen besetzt wurden, — bis in eine ziemlich hohe Stelle, die ich hier als zu persönlich nicht bezeichne.

Es ist das ein um so bedenklicherer und für die Regierung unerwünschterer Standpunkt, als sie sich der merkwürdigen Beobachtung nicht verschließen kann, daß die Geistlichkeit, auch die römisch-katholische, in allen Ländern eine nationale ist; nur Deutschland macht eine Ausnahme. Wir haben gesehen, daß in Frankreich der Franzose stets höher steht in der eigenen Selbstschätzung des Geistlichen, als der Geistliche. Wir haben ein sehr eklatantes Beispiel davon unter anderm erlebt während der Friedensverhandlungen, wo Se. Heiligkeit der Papst den französischen Bischöfen ausdrücklich und durch das Organ eines bestimmten Bischofs, das ich bezeichnen kann, empfahl, für den Frieden tätig zu sein. Der Papst, so monarchisch auch die Kirche jetzt organisiert ist, fand aber hier kein Gehör; der französische Patriot überwog den französischen Geistlichen in den beteiligten Personen. Wir haben Ähnliches in Spanien und anderwärts.

Nur in Deutschland ganz allein, da ist die eigentümliche Erscheinung, daß die Geistlichkeit einen mehr internationalen Charakter hat. Ihr liegt die katholische Kirche, auch wenn sie der Entwicklung Deutschlands sich auf der Basis fremder Nationalität entgegenstellt, näher am Herzen, als die Entwicklung des Deutschen Reiches, womit ich nicht sagen will, daß ihr diese Entwicklung fern läge; aber das andere steht ihr näher.

Der Herr Vorredner hat nun ferner an Reden erinnert, die ich vor 23 Jahren, im Jahre 1849, gehalten habe. Ich könnte diese Bezugnahme einfach mit der Bemerkung abfertigen, daß ich in 23 Jahren, namentlich, wenn es die besten Mannesjahre sind, etwas zuzulernen pflege, und daß ich überhaupt, ich wenigstens, nicht unfehlbar bin.

Aber ich will weiter gehen. Was in jenen meinen Äußerungen an lebendigem Bekenntnis, an Bekenntnis zu dem lebendigen, christlichen Glauben liegt, dazu bekenne ich mich noch heute ganz offen und scheue dieses Bekenntnis weder vor der Öffentlichkeit, noch in meinem Hause an irgend einem Tage; aber gerade dieser mein lebendiger, evangelischer, christlicher Glaube legt mir die Verpflichtung auf, für das Land, wo ich geboren bin und zu dessen Dienst mich Gott geschaffen hat, und wo ein hohes Amt mir übertragen worden ist, dieses Amt nach allen Seiten hin zu wahren; und wenn die Fundamente des Staates von den Barrikaden und der republikanischen Seite angegriffen werden, so habe ich es für meine Pflicht gehalten, auf der Bresche zu stehen, und werden sie von Seiten angegriffen, die eher berufen waren und noch immer sind, die Fundamente des Staates zu befestigen und nicht zu erschüttern, so werden Sie mich auch da zu jeder Zeit auf der Bresche finden. Das gebietet mir das Christentum und mein Glaube!"

Bei der Schlußberatung am 13. Februar sagte Fürst Bismarck noch:

— — „Wir sind nun zu einem Abschluß durch Abstimmung gelangt, und wir werden auf diesem Boden festhalten und dabei beharren. Der Herr Vorredner (Lasker) hat gesagt, es sei ihm und den Seinigen undenkbar gewesen, daß in einer Frage von dieser prinzipiellen und von uns für die Sicherheit des Staates für wichtig erklärten Frage, in einer Frage von der Bedeutung, die bisherige konservative Partei der Regierung offen den Krieg erklärt hat. Ich will mir diesen letzten Ausdruck nicht aneignen, aber ich darf das wohl bestätigen, daß es mir auch unklar gewesen ist, daß diese Partei die Regierung in einer Frage im

Stiche lassen werde, in welcher die Regierung ihrerseits entschlossen ist, jedes konstitutionelle Mittel zur Anwendung zu bringen, um sie durchzuführen." —

Der Gesetzentwurf hatte unter Zustimmung der Regierung namentlich in zwei Punkten wesentliche Veränderungen erfahren, einerseits durch den Wegfall der Amtspflicht für die Geistlichen in bezug auf die Beibehaltung der Schulinspektion, andererseits durch die ausdrückliche Wahrung sowohl der den Gemeinden zustehenden Teilnahme an der Schulaufsicht, wie auch des im Artikel 24 der Verfassung[154]) ausgesprochenen Zusammenhanges der Schule mit der Kirche.

Der Gesetzentwurf nach den im Abgeordnetenhause gefaßten Beschlüssen lautete demnach:

„Wir **Wilhelm**, von Gottes Gnaden König von Preußen 2c., verordnen in Ausführung des Art. 23 der Verfassungsurkunde[155]) vom 31. Januar 1850 mit Zustimmung der beiden Häuser des Landtages für den Umfang der Monarchie was folgt:

§ 1. Unter Aufhebung aller in einzelnen Landesteilen entgegenstehenden Bestimmungen steht die Aufsicht über alle öffentlichen und Privat-Unterrichts- und Erziehungs-Anstalten dem Staate zu.

Demgemäß handeln alle mit dieser Aufsicht betrauten Behörden und Beamten im Auftrage des Staates.

§ 2. Die Ernennung der Lokal- und Kreisschulinspektoren und die Abgrenzung ihrer Aufsichtsbezirke gebührt dem Staate allein.

---

[154]) Art. 24 der preußischen Verfassung lautet:

„Bei der Einrichtung der öffentlichen Volksschulen sind die konfessionellen Verhältnisse möglichst zu berücksichtigen.

Den religiösen Unterricht in der Volksschule leiten die betreffenden Religionsgesellschaften.

Die Leitung der äußeren Angelegenheiten der Volksschule steht der Gemeinde zu. Der Staat stellt, unter gesetzlich geordneter Beteiligung der Gemeinden, aus der Zahl der Befähigten die Lehrer der öffentlichen Volksschulen an."

[155]) Art. 23 der preußischen Verfassung lautet:

„Alle öffentlichen und Privatunterrichts- und Erziehungsanstalten stehen unter der Aufsicht vom Staate ernannter Behörden.

Die öffentlichen Lehrer haben die Rechte und Pflichten der Staatsdiener."

Der vom Staate den Inspektoren der Volksschule erteilte Auftrag ist, sofern sie dies Amt als Neben- oder Ehrenamt verwalten, jederzeit widerruflich.

Alle entgegenstehenden Bestimmungen sind aufgehoben.

§ 3. Unberührt durch dieses Gesetz bleibt die den Gemeinden und deren Organen zustehenden Teilnahme an der Schulaufsicht, sowie der Art. 24 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850.

§ 4. Der Minister der geistlichen, Unterrichts- und Medizinal-Angelegenheiten wird mit der Ausführung dieses Gesetzes beauftragt." —

Am 2. Mai 1872 erklärte der Papst, daß er den Kardinal Hohenlohe als deutschen Botschafter am Vatikan zurückweise.

Amtlich wurde hiergegen folgendes ausgeführt:[156])

„Nach Abberufung des früheren Gesandten des Norddeutschen Bundes bei der päpstlichen Kurie hatte Se. Majestät der Deutsche Kaiser den Beschluß gefaßt, in der Person des Kardinals Prinzen Gustav zu Hohenlohe einen Botschafter des Deutschen Reiches beim Papste zu ernennen.

Die Vertreter bei dem römischen Stuhle haben nicht, wie andere Gesandte, eigentlich diplomatische Verhandlungen zu führen; es handelt sich in dieser Stellung weder um die Erörterung politischer Machtfragen, noch um die Regelung internationaler Interessen, es handelt sich wesentlich nur um die Sicherung gegenseitigen Verständnisses und Vertrauens in bezug auf diejenigen Angelegenheiten, in welchen sich die Aufgaben und Interessen des Staates mit denen der Kirche berühren. Diese Fragen unterliegen an und für sich allerdings der Regelung durch die staatliche Gesetzgebung; aber die Regierung des Kaisers legt einen großen Wert darauf, daß ihre Auffassungen und Schritte in dieser Beziehung jederzeit eine richtige Würdigung und soweit möglich moralische Unterstützung seitens der päpstlichen Kurie finden und daß ein vertrauensvolles Zusammenwirken zwischen Staat und Kirche gesichert werde.

---

[156]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" vom 8. Mai 1872.

Dieser Absicht der Kaiserlichen Regierung konnte ein klarerer und bestimmterer Ausdruck nicht gegeben werden, als durch die Berufung eines hochangesehenen Würdenträgers der Kirche zum Botschafter des Reichs beim päpstlichen Stuhle.

In der dem Kardinal zugedachten Stellung als Botschafter, welche mit den höchsten diplomatischen Ehren und Würden ausgestattet ist, liegt schon an und für sich ein Anzeichen, daß das Deutsche Reich durch seine Vertretung der päpstlichen Kurie besondere Achtung und Rücksichtnahme zu erweisen gedachte. Um so mehr durfte die Regierung des Kaisers hoffen, daß ein Prälat in solcher Stellung wohl imstande sein würde, dem Papste aus eigener sicherer Kenntnis der Personen und Zustände in Deutschland Aufklärungen zu geben, welche ihn vor dem Einflusse irrtümlicher oder gefälschter Darstellungen zu bewahren und dadurch den Boden für ein vertrauensvolles Einvernehmen zu sichern vermöchten.

Die Berufung eines katholischen Prälaten zum Vertreter des Reiches enthielt überdies eine unzweifelhafte Bürgschaft, daß die Kaiserliche Regierung nicht damit umgehen kann, irgendwie unbillige oder verletzende Zumutungen an den päpstlichen Stuhl zu richten. So wenig wie die Regierung selbst, falls sie solche Absicht hätte, zu ihrem Vertrauten und Wortführer beim Papste einen Würdenträger der katholischen Kirche ausersehen hätte, so wenig würde ein der Kirche entschieden ergebener Prälat sich zur Übernahme der ihm zugedachten Stellung haben bereit finden lassen, wenn er nicht aus den mit ihm gepflogenen Vorverhandlungen die sichere Überzeugung gewonnen hätte, daß die zu übernehmende Aufgabe mit seinen Pflichten gegen die Kirche und den Papst durchaus vereinbar sei, ja daß er der Kirche damit gerade einen wesentlichen Dienst leisten könne.

Die Regierung des Deutschen Kaisers aber durfte ihrerseits dem Kardinal Prinzen zu Hohenlohe ihr volles Vertrauen für die wichtige Sendung schenken, weil derselbe ebenso wie die Treue gegen die Kirche, von jeher auch ein treues warmes Herz für Deutschland bewährt hat.

Die Berufung des Prinzen zum Vertrauensmann des Deutschen Reiches beim Päpstlichen Stuhle, welche er sofort anzunehmen sich bereit erklärte, sollte hiernach im Sinne Sr. Majestät des Kaisers ein Schritt der Versöhnlichkeit und zuversichtlichen Entgegenkommens sein.

Die Regierung des Kaisers glaubte auf die Zustimmung des Papstes zu der Berufung des Kardinals um so mehr rechnen zu dürfen, als auch in früheren Zeiten katholische Prälaten mehrfach als Gesandte beim Papst bestellt waren. Österreich sowohl wie Frankreich zählen einen Kardinal unter ihren früheren Gesandten in Rom, und unter König Friedrich dem Großen wurden die preußischen Geschäfte bei der päpstlichen Kurie gleichfalls durch Prälaten besorgt.

Gleichwohl ist auf die Anfrage, ob die Wahl des Kardinals Prinzen zu Hohenlohe zum Botschafter des Deutschen Reiches dem Papst genehm sei, die Antwort erfolgt: ‚Der Papst könne dem Kardinal nicht gestatten, ein solches Amt zu übernehmen.'

Die Regierung des Kaisers wird hierin mit Bedauern ein Anzeichen erkennen, daß in Rom auf gegenseitige vertrauensvolle Beziehungen nicht ein gleich hoher Wert gelegt wird, wie von ihrer Seite."

Der Reichskanzler Fürst Bismarck bezeichnete in der denkwürdigen Rede über die Hohenlohesche Angelegenheit [157]) die Stellung und Aufgabe der Reichsregierung zu den kirchlichen Fragen wie folgt:

„Ich begreife, daß bei dieser Budgetposition der Gedanke entstehen kann, daß die Kosten für diese Gesandtschaft nicht mehr erforderlich seien, weil es sich nicht mehr um einen Schutz deutscher Untertanen in den betreffenden Landesteilen handelt. Ich freue mich aber doch, daß ein Antrag auf Absetzung dieser Position nicht gestellt ist; denn er würde der Regierung unwillkommen gewesen sein. Die Aufgaben einer Gesandtschaft bestehen ja einerseits im Schutze ihrer Landsleute, andererseits aber

[157]) am 14. Mai 1873.



doch auch in der Vermittelung der politischen Beziehungen, in welchen die Reichsregierung zu dem Hofe, bei dem ein Gesandter beglaubigt ist, steht. Nun gibt es keinen auswärtigen Souverän, der nach der bisherigen Lage unserer Gesetzgebung berufen wäre, so ausgedehnte, der Souveränität nahe kommende und durch keine konstitutionelle Verantwortlichkeit gedeckte Rechte innerhalb des Deutschen Reiches vermöge unserer Gesetzgebung zu üben. Es ist daher für das Deutsche Reich von wesentlichem Interesse, wie dasselbe sich zu dem Oberhaupt der römischen Kirche, welches diese für einen auswärtigen Souverän so ungewöhnlichen umfangreichen Einflüsse bei uns ausübt, wie es sich auf diplomatischem Wege dazu stellt.

Ich glaube kaum, daß es einem Gesandten des Deutschen Reiches nach den jetzt in der katholischen Kirche maßgebenden Stimmungen gelingen würde, durch die geschickteste Diplomatie, durch Überredung — von komminatorischen (drohenden) Haltungen, wie sie zwischen zwei weltlichen Mächten vorkommen können, kann ja hier nicht die Rede sein —, aber ich will sagen, durch Überredung einen Einfluß auszuüben, der eine Änderung der von Sr. Heiligkeit dem Papste zu den weltlichen Dingen prinzipiell genommenen Stellung herbeizuführen imstande sein würde. Ich halte es nach den neuerdings ausgesprochenen und öffentlich verkündeten Dogmen der katholischen Kirche nicht für möglich, für eine weltliche Macht zu einem Konkordat zu gelangen, ohne daß diese weltliche Macht als bis zu einem Grade in einer Weise effaciert würde, die das Deutsche Reich wenigstens nicht annehmen kann. Seien Sie außer Sorge, nach Canossa gehen wir nicht, weder körperlich, noch geistig.

Aber nichtsdestoweniger kann sich niemand verhehlen, daß die Lage des Deutschen Reiches, daß die Stimmung innerhalb des Deutschen Reiches auf dem Gebiete des konfessionellen Friedens eine getrübte ist. Die Regierungen des Deutschen Reiches suchen emsig, suchen mit der ganzen Sorgfalt, die sie ihren katholischen wie ihren evangelischen Untertanen schulden, nach den Mitteln, um in einer möglichst friedlichen, in einer die konfessionellen Ver-

hältnisse des Reiches möglichst wenig erschütternden Weise aus diesem jetzigen Zustand in einen annehmlicheren zu gelangen.

Es wird dies ja schwerlich anders geschehen können, als auf dem Wege der Gesetzgebung und zwar auf dem Wege einer allgemeinen Reichsgesetzgebung, zu welcher die Regierungen genötigt sein werden, die Beihilfe des Reichstages in Anspruch zu nehmen.

Daß aber diese Gesetzgebung in einem für die Gewissensfreiheit durchaus schonenden, in der zurückhaltendsten, zartesten Weise, im schonendsten Wege vorgeht, daß dabei die Regierung bemüht sein muß, sorgfältig alle die unnötigen Erschwerungen ihrer Aufgabe zu verhüten, die aus unrichtigen Berichterstattungen, aus dem Mangel an richtigen Formen hervorgehen können, das werden Sie mir zugeben, daß die Regierungen bemüht sein müssen, die Richtigstellung unseres inneren Friedens auf die für die konfessionellen Empfindungen, auch solche, die wir nicht teilen, schonendste Weise herbeizuführen, werden Sie mir zugeben. Dazu gehört vor allen Dingen, daß auf der einen Seite die römische Kurie jederzeit nach Möglichkeit gut unterrichtet sei über die Intentionen der deutschen Regierungen und besser unterrichtet sei, als man es bisher gewesen ist. Ich halte für eine der hervorragendsten Ursachen der gegenwärtigen Trübungen auf konfessionellem Gebiete die unrichtige, entweder durch eigene Aufregung oder durch schlimmere Motive getrübte Darstellung über die Lage der Dinge in Deutschland und die Absichten der deutschen Regierungen, die an Se. Heiligkeit den Papst gelangt sind.

Ich hatte gehofft, daß durch die Wahl eines Botschafters, der von beiden Seiten volles Vertrauen hatte, einmal in bezug auf seine Wahrheitsliebe und Glaubwürdigkeit, dann in bezug auf die Versöhnlichkeit seiner Gesinnungen und Haltung, daß die Wahl eines solchen Botschafters, wie sie Se. Majestät der Kaiser in der Person eines bekannten Kirchenfürsten getroffen hatte, in Rom willkommen sein werde; daß sie als ein Pfand unserer friedlichen entgegenkommenden Gesinnungen aufgefaßt, daß sie als eine Brücke der Verständigung benutzt werden würde; ich



hatte gehofft, daß man darin die Versicherung erkennen würde, daß wir etwas anderes, als das, was ein Sr. Heiligkeit dem Papste auch durch die intimsten Beziehungen verbundener Kirchenfürst sagen, vortragen und ausdrücken konnte, nie von Sr. Heiligkeit dem Papste verlangen würden; daß die Formen immer diejenigen bleiben würden, in welchen ein Kirchenfürst dem andern gegenüber sich bewegt, und daß alle unnötigen Reibungen in einer Sache, die an sich schwierig genug ist, verhütet würden. Man hat an diese Ernennung manche Befürchtungen auf evangelischer und liberaler Seite geknüpft, die meines Erachtens in einer unrichtigen Würdigung der Stellung eines Gesandten oder Botschafters überhaupt bestehen. Ein Gesandter ist wesentlich doch nur das Gefäß, welches durch die Instruktionen seines Souveräns gefüllt erst seinen vollen Wert bekommt; daß aber das Gefäß ein angenehmes, willkommenes sei, ein solches, welches nach seiner Beschaffenheit, wie man von alten Krystallen sagte, Gift oder Galle in sich nicht aufnehmen kann, ohne es sofort anzuzeigen, daß ist allerdings wünschenswert in so delikaten Beziehungen, wie diese sind. Das hatten wir gehofft, zu erreichen.

Leider sind aus Gründen, die uns noch nicht dargelegt sind, diese Intentionen der Kaiserlichen Regierung durch eine kurze Ablehnung von Seiten der päpstlichen Kurie verhindert worden, zur Ausführung zu gelangen. Ich kann wohl sagen, daß ein solcher Fall nicht häufig vorkommt. Es ist üblich, daß, wenn ein Souverän seine Wahl zu einem Gesandten, zu einem Botschafter getroffen hat, er dann aus Courtoisie an den Souverän, bei dem der Gesandte akkreditiert werden soll, die Frage richtet, ob dieser ihm persona grata (eine willkommene Person) sei; es ist indes ganz außerordentlich selten der Fall, daß diese Frage verneint wird, da es doch immer ein Rückgängigmachen einer einmal geschehenen Ernennung bedingt; denn was der Kaiser zu einer solchen Ernennung tun kann, tut er vorher, ehe er anfragt. Also er hat ernannt, wenn er anfragt; die verneinende Antwort ist also eine Forderung, das Geschehene zurückzunehmen, eine Erklärung: du hast unrichtig gewählt. Ich bin seit ziemlich zehn

Jahren jetzt auswärtiger Minister; ich bin seit einundzwanzig Jahren in den Geschäften der höheren Diplomatie, und ich glaube mich nicht zu täuschen, wenn ich sage, es ist dies der einzige und erste Fall, den ich erlebt, daß eine solche Frage verneinend beantwortet wird. Ich habe öfters schon erlebt, daß Bedenken ausgesprochen sind gegen Gesandte, die bereits längere Zeit fungiert hatten; daß ein Hof in vertraulicher Weise den Wunsch ausgesprochen hat, daß ein Wechsel in der Person erfolgen möge; dann aber hatte dieser Hof eine mehrjährige Erfahrung im diplomatischen Verkehr mit dieser Person hinter sich, hatte die Überzeugung, daß diese Persönlichkeit zur Sicherung der von dem Hofe gewünschten guten Beziehungen nicht geeignet sei und äußert dann in der vertraulichsten Form, gewöhnlich in eigenhändigen Schreiben von Souverän zu Souverän, mit Erläuterungen, warum dies geschehen — und dennoch in einer sehr vorsichtigen Weise; es wird selten oder nie bestimmt gefordert. Es sind ja in der neuesten Zeit einzelne, wenigstens ein recht flagrantes Beispiel vorgekommen, daß die Abberufung eines Gesandten gefordert wird; aber, wie gesagt, die Versagung eines neu zu ernennenden ist mir nicht erinnerlich, daß ich sie schon erlebt habe.

Mein Bedauern über diese Ablehnung ist ein außerordentlich lebhaftes; ich bin aber nicht berechtigt, dieses Bedauern in die Farbe einer Empfindlichkeit zu übersetzen; denn die Regierung schuldet unseren katholischen Mitbürgern, daß sie nicht müde werde, die Wege aufzusuchen, auf denen die Regelung der Grenze zwischen der geistlichen und der weltlichen Gewalt, der wir im Interesse unseres inneren Friedens absolut bedürfen, in der schonendsten und konfessionell am wenigsten verstimmenden Weise gefunden werden könne. Ich werde deshalb mich durch das Geschehene nicht entmutigen lassen, sondern fortfahren, bei Sr. Majestät dem Kaiser dahin zu wirken, daß ein Vertreter des Reiches für Rom gefunden wird, welcher sich des Vertrauens beider Mächte, wenn nicht in gleichem Maße, doch in einem hinlänglichem Maße für sein Geschäft erfreut. Daß diese Aufgabe

durch das Geschehene wesentlich erschwert ist, kann ich allerdings nicht verhehlen."

In diesen Sätzen war die ebenso feste, wie milde und versöhnliche Richtung der Reichspolitik in den kirchlichen Fragen klar vorgezeichnet.

Der Deutsche Reichstag ergriff seinerseits die erste Gelegenheit, um seine volle Zustimmung zu der von dem Reichskanzler bezeichneten Richtung der kirchlichen Politik auszusprechen und das Vertrauen desselben zu bestätigen, daß die Regierung auf diesem Wege der bereitwilligen Unterstützung der großen Mehrheit sicher sei.

Den Anlaß zu der Erklärung des Reichstags gaben die Verhandlungen über den Jesuiten-Orden.

Der Abg. Windthorst sagte bei der ersten Beratung des Jesuiten-Gesetzes: „Wenn Sie uns in brüsker Weise den Krieg erklären — wohlan, dann sollen Sie ihn haben! Sagen Sie dann aber nicht, daß wir den Streit begonnen. Sie wollen denselben datieren von dem vatikanischen Konzil; Sie finden den Grund desselben in dem Syllabus und der Enzyklika; das ist unwahr; die dort ausgesprochenen Sätze, soweit sie das Verhältnis von Staat und Kirche berühren, sind bereits in der Bulle Unam sanctam enthalten, und ich begreife nicht, wie sich Staatsmänner und Professoren finden können, welche behaupten, es sei in diesem Verhältnis irgend etwas geändert."

Hierauf ließ Fürst Bismarck ausführen:[158]) „Der Abgeordnete hat in einer Beziehung recht: in der Geschichte der Päpste ist der Anspruch auf absolute Herrschaft auch über alles Weltliche nicht neu, und den schroffsten Ausdruck hat dieser Anspruch des Papstes Bonifazius VIII. (Unam sanctam[159]) gegen den König Philipp, den Schönen, von Frankreich gefunden.

Wie wenig aber die Behauptungen der genannten Bulle bisher im europäischen Staatsrecht und in der Kirchenlehre

---

[158]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" vom 19. Juni 1872.
[159]) datiert vom 18. November 1302.

selbst zur Anerkennung gelangt waren, davon haben deutsche Bischöfe noch auf dem letzten vatikanischen Konzil unumwunden Zeugnis abgelegt, gerade um den Papst zu bestimmen, die bedenklichen und gefahrdrohenden Folgen, welche durch die Verkündigung der päpstlichen Unfehlbarkeit in den Beziehungen zwischen der Kirche und den weltlichen Beziehungen einzutreten drohten, zu verhüten.

In einer Vorstellung vom 10. April 1870, welche vom Kardinal-Erzbischof Rauscher zu Wien verfaßt und von einer großen Zahl französischer, österreichischer, ungarischer, italienischer, englischer, spanischer, portugiesischer und amerikanischer Bischöfe, sowie von den deutschen Bischöfen von München, Bamberg, Augsburg, Trier, Ermland, Breslau, Rottenburg, Mainz, Osnabrück, vom apostolischen Vikar von Sachsen und vom Bischof Namszanowski unterzeichnet war, wurde in dringendster Weise die Notwendigkeit der sorgfältigsten Prüfung der Frage von der Unfehlbarkeit des Papstes gefordert, vornehmlich um eines Bedenkens willen, „dessen höchste Wichtigkeit niemandem entgehen könne, der Gott über der Seelen Heil Rechnung legen müsse", — denn sie „berühre direkt das Verhältnis der katholischen Lehre zur bürgerlichen Gesellschaft."

Die Bischöfe wiesen darauf hin, daß die Päpste des Mittelalters, indem sie nach dem Maßstabe ihrer Zeit urteilten und durch falsche Nachrichten über Päpste früherer Jahrhunderte, welche Kaiser abgesetzt hätten, getäuscht wurden, bestimmt glaubten und aussprachen: es sei ihnen von Gott das Recht verliehen, über alle weltlichen Angelegenheiten zu gebieten und zu richten! Denn Christus der Herr habe dem heiligen Petrus und dessen Nachfolgern zwei Schwerter übergeben: das eine, das geistliche, das sie selbst trügen, das andere das weltliche, das die Fürsten und Soldaten nach ihrer Weisung zu tragen hätten.

Es geht aus dieser Vorstellung unwiderleglich hervor, daß die Lehren über das Verhältnis von Staat und Kirche, wie sie durch das vatikanische Konzil zur entscheidenden Geltung in der

römischen Kirche gekommen sind, allerdings den schroffsten Anweisungen des Papsttums im Mittelalter, wie sie Papst Bonifazius in der Bulle Unam sanctam geltend zu machen versuchte, entsprechen — daß aber diese Ansprüche seither innerhalb der katholischen Kirche keineswegs zur Anerkennung als kirchliche Glaubenssätze gelangt waren, daß vielmehr nach dem unumwundenen Zeugnisse der Bischöfe Rauscher, Ketteler, Krementz, Förster, Ramszanowski u. a., sie selbst und „fast alle Bischöfe der katholischen Welt dem christlichen Volke bisher eine andere Lehre über die Beziehung der geistlichen Gewalt zur weltlichen gelehrt haben."

Angesichts dieses Zeugnisses angesehener Bischöfe ist es in hohem Maße befremdlich, wenn ein in katholischen Dingen sonst wohl bewanderter Redner auszusprechen wagt: er begreife nicht, wie sich Staatsmänner und Professoren finden können, welche behaupten, es sei in dem Verhältnisse von Staat und Kirche irgend etwas geändert. Die genannten Bischöfe haben dem päpstlichen Stuhle im voraus gesagt, daß es unmöglich sei, die bürgerliche Gesellschaft nach der in der Bulle Unam sanctam aufgestellten Lehre zu gestalten, — sie haben im voraus verkündet, daß die Staaten sich dem päpstlichen Spruche nicht beugen würden, daß aber die Stellung der Kirche der weltlichen Macht gegenüber durch die Lehre der päpstlichen Unfehlbarkeit eine schwere Erschütterung erfahren müsse."

Der von den verbündeten Regierungen in der Jesuitenfrage vorgelegte Gesetzentwurf lautete wie folgt:

„Den Mitgliedern des Ordens der Gesellschaft Jesu oder einer mit diesem Orden verwandten Kongregation kann, auch wenn sie das deutsche Indigenat (Heimatsrecht) besitzen, an jedem Orte des Bundesgebiets der Aufenthalt von der Landes-Polizei-Behörde versagt werden."

Die Notwendigkeit des schleunigen Vorgehens gegen die Jesuiten wurde bei der ersten Lesung von allen Parteien außer der katholischen Zentrumspartei und einem Teil der Fortschrittspartei anerkannt, und demgemäß beschlossen, ohne vorgängige

Kommissionsberatung zur zweiten Lesung im Reichstage selbst zu schreiten.

Doch hatten sich bereits in der ersten Lesung mehrfach Stimmen erhoben, welche den Entwurf der Regierungen als zu mild und zu unbestimmt erklärten. In der Zwischenzeit von der ersten Lesung am 14. Juni 1872 bis zur zweiten Lesung am 17. fanden vertrauliche Beratungen zwischen den verschiedenen Parteien des Reichstages statt, welche zur Vereinbarung eines anderweitigen Entwurfs führten.

Der Entwurf des Reichstags hatte folgenden Wortlaut:

„§ 1. Der Orden der Gesellschaft Jesu und die ihm verwandten Orden und ordensähnlichen Kongregationen sind vom Gebiet des Deutschen Reichs ausgeschlossen.

Die Errichtung von Niederlassungen derselben ist untersagt. Die zur Zeit bestehenden Niederlassungen sind binnen einer vom Bundesrat zu bestimmenden Frist, welche sechs Monate nicht übersteigen darf, aufzulösen.

§ 2. Die Angehörigen des Ordens der Gesellschaft Jesu oder der ihm verwandten Orden oder ordensähnlichen Kongregationen können, wenn sie Ausländer sind, aus dem Bundesgebiet ausgewiesen werden; wenn sie Inländer sind, kann ihnen der Aufenthalt in bestimmten Bezirken oder Orten versagt oder angewiesen werden.

§ 3. Die zur Ausführung und zur Sicherstellung des Vollzugs dieses Gesetzes erforderlichen Anordnungen werden vom Bundesrate erlassen."

In dieser Form wurde der Gesetzentwurf in der 3. Lesung am 19. Juni desselben Jahres angenommen. Der Bundesrat trat der neuen Fassung am 28. Juni bei. —

Am 14. Mai 1872 hatte der Reichskanzler eine Zirkulardepesche erlassen, die künftige Papstwahl betreffend, welche folgenden Wortlaut hatte:

„Vertraulich. Berlin, den 14. Mai 1872.

Die Gesundheit des Papstes Pius IX. ist nach allen uns zukommenden Berichten eine durchaus befriedigende und keine

Symptome einer baldigen Änderung darbietende. Über kurz oder lang aber muß eine neue Papstwahl immer eintreten; und der Zeitpunkt entzieht sich der menschlichen Berechnung und Voraussicht. Die Stellung des Oberhauptes der katholischen Kirche ist für alle Regierungen, innerhalb deren Länder diese Kirche eine anerkannte Stellung hat, von solcher Bedeutung, daß es geboten scheint, sich die Folgen eines Wechsels in der Person des Papstes rechtzeitig zu vergegenwärtigen. Es ist schon früher anerkannt worden, daß die Regierungen, welche katholische Untertanen haben, dadurch auch ein großes und unmittelbares Interesse an einer Papstwahl haben, sowohl an der zu wählenden Persönlichkeit selbst, als besonders auch daran, daß die Wahl von all den Garantieen in formaler und materieller Beziehung umgeben sei, welche es den Regierungen möglich machen, sie als eine gültige und allen Zweifel ausschließende auch für sich und den Teil der katholischen Kirche in ihren Ländern anzuerkennen. Denn daß die Regierungen, ehe sie dem durch Wahl konstituierten Souverän, der berufen ist, so weitgreifende, in vielen Stücken nahe an die Souveränität grenzende Rechte in ihren Ländern auszuüben, diese Rechte faktisch zugestehen, verpflichtet sind, gewissenhaft zu erwägen, ob sie die Wahl anerkennen können: darüber scheint mir kein Zweifel sein zu können. Ein Papst, welchem die Gesamtheit oder die Mehrzahl der europäischen Souveräne aus formalen oder materiellen Gründen glaubte die Anerkennung versagen zu müssen, würde so wenig denkbar sein, wie es denkbar ist, daß ein Landesbischof in irgend einem Lande Rechte ausübte, ohne von der Staatsregierung anerkannt zu sein. Dies galt schon unter der früheren Ordnung der Dinge, wo die Stellung der Bischöfe noch eine selbständigere war, und die Regierungen nur in seltenen Fällen in kirchlichen Dingen mit dem Papste in Berührung kamen. Schon die im Anfang dieses Jahrhunderts geschlossenen Konkordate haben direktere und gewissermaßen intimere Beziehungen zwischen dem Papst und den Regierungen hervorgerufen; vor allem aber hat das vatikanische Konzil und seine beiden wichtigsten Bestimmungen über die

Unfehlbarkeit und über die Jurisdiktion des Papstes die Stellung des letzteren auch den Regierungen gegenüber gänzlich verändert, und das Interesse der letzteren an der Papstwahl aufs höchste gesteigert, damit aber ihrem Rechte, sich darum zu kümmern, auch eine um so festere Basis gegeben. Denn durch diese Beschlüsse ist der Papst in die Lage gekommen, in jeder einzelnen Diözese die bischöflichen Rechte in die Hand zu nehmen und die päpstliche Gewalt der landesbischöflichen zu substituieren. — — Die Bischöfe sind nur noch seine Werkzeuge, seine Beamten ohne eigne Verantwortlichkeit; sie sind den Regierungen gegenüber Beamte eines fremden Souveräns geworden und zwar eines Souveräns, der vermöge seiner Unfehlbarkeit ein vollkommen absoluter ist — mehr als irgend ein absoluter Monarch in der Welt.

Ehe die Regierungen irgend einem neuen Papste eine solche Stellung einräumen und ihm die Ausübung solcher Rechte gestatten, müssen sie sich fragen, ob die Wahl und die Person desselben die Garantieen darbieten, welche sie gegen den Mißbrauch solcher Gewalt zu fordern berechtigt sind. Dazu kommt noch, daß gerade unter den jetzigen Verhältnissen nicht mit Sicherheit zu erwarten steht, daß auch nur die Garantieen, mit welchen in früheren Zeiten ein Konklave umgeben war, und welche es selbst in seinen Formen und seiner Zusammensetzung darbot, zur Anwendung kommen werden. Die vom römischen Kaiser, von Spanien und Frankreich geübte Exklusive hat sich oft genug als illusorisch erwiesen. Der Einfluß, welchen die verschiedenen Nationen durch Kardinäle ihrer Nationalität im Konklave ausüben konnten, hängt von zufälligen Umständen ab. Unter welchen Umständen die nächste Papstwahl stattfinden, ob dieselbe nicht vielleicht in übereilter Weise versucht wird, so daß die früheren Garantieen, auch der Form nach, nicht gesichert wären — wer wollte das voraussehen?

Aus diesen Erwägungen scheint es mir wünschenswert, daß diejenigen europäischen Regierungen, welche durch die kirchlichen Interessen ihrer katholischen Untertanen und durch die Stellung der katholischen Kirche in ihrem Lande bei der Papstwahl inter-

essiert sind, sich rechtzeitig mit den dieselbe betreffenden Fragen beschäftigen und wo möglich sich untereinander über die Art und Weise verständigen, wie sie sich derselben gegenüber verhalten wollen, und über die Bedingungen, von welchen sie eventuell die Anerkennung einer Wahl abhängig machen würden.

Eine Einigung der europäischen Regierungen in diesem Sinne würde von unermeßlichem Gewicht und vielleicht imstande sein, im voraus schwere und bedenkliche Komplikationen zu verhindern.

Ew. ꝛc. ersuche ich daher ergebenst, die Regierung, bei welcher Sie beglaubigt zu sein die Ehre haben, zunächst vertraulich zu fragen, ob sie geneigt sein möchte, zu einem Ideenaustausch und einer eventuellen Verständigung mit uns über diese Frage die Hand zu bieten. Die Form, in welcher dies geschehen könnte, würde dann leicht gefunden werden, wenn wir vorerst der Bereitwilligkeit sicher sind.

(gez.) von Bismarck."

In einer Ansprache an eine Deputation des katholischen deutschen Lehrervereins in Rom am 25. Juni 1872 äußerte der Papst: „es sei in Deutschland jetzt eine lang vorbereitete Verfolgung ausgebrochen, — der erste Minister einer mächtigen Regierung habe sich nach siegreichen Kriegserfolgen an die Spitze dieser Verfolgung gestellt, — er, der Papst, habe dem Minister vorgestellt, daß ein Erfolg ohne Mäßigung von keiner Dauer sei, daß der unternommene Kampf gegen die Wahrheit und die Kirche der größte Wahnsinn sei.

Schließlich sprach der Papst die Hoffnung und Zuversicht aus, „es werde sich bald das Steinchen von der Höhe loslösen, das den Fuß des Kolosses zerschmettere." —

Der diplomatische Verkehr zwischen Preußen und dem Vatikan war damit auf neun Jahre abgebrochen. Kultusminister Falk legte zunächst dem preußischen Landtage von 1873 vier Kirchengesetze vor, welche von demselben genehmigt und am 15. Mai als Staatsgesetze veröffentlicht wurden, daher sie den Namen

„Maigesetze" erhielten.[160]) Der Artikel 15 in der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 wurde zuvor aufgehoben. Derselbe lautete ursprünglich:

„Die evangelische und die römisch-katholische Kirche, sowie jede andere Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig und bleibt im Besitz und Genuß der für ihren Kultus, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds."

---

[160]) Die Maigesetze hatten folgenden wesentlichen Inhalt:

I. Das Gesetz über die Vorbildung und Anstellung der Geistlichen.

Allgemeine Bestimmung. Ein geistliches Amt (gleichviel ob dauernd oder widerruflich) darf in einer der christlichen Kirchen nur einem Deutschen übertragen werden, welcher seine wissenschaftliche Vorbildung nach den Vorschriften dieses Gesetzes dargetan hat und gegen dessen Anstellung kein Einspruch von der Staatsregierung erhoben worden ist.

Vorbildung zum geistlichen Amte. Zur Bekleidung eines geistlichen Amtes ist die Ablegung der Entlassungsprüfung auf einem deutschen Gymnasium, die Zurücklegung eines dreijährigen theologischen Studiums auf einer deutschen Staatsuniversität, sowie die Ablegung einer wissenschaftlichen Staatsprüfung erforderlich.

Das theologische Studium kann in den bei Verkündigung dieses Gesetzes in Preußen bestehenden, zur wissenschaftlichen Vorbildung der Theologen bestimmten kirchlichen Seminaren zurückgelegt werden, wenn der Minister der geistlichen Angelegenheiten anerkennt, daß dieses Studium das Universitätsstudium zu ersetzen geeignet sei.

Die Anerkennung seitens des Ministers darf nicht verweigert werden, wenn die Einrichtung der Anstalt den Bestimmungen dieses Gesetzes entspricht und der Minister der geistlichen Angelegenheiten den Lehrplan derselben genehmigt.

Während des vorgeschriebenen Universitätsstudiums dürfen die Studierenden einem kirchlichen Seminare nicht angehören.

Die Staatsprüfung hat nach zurückgelegtem theologischen Studium statt. Sie ist öffentlich und wird darauf gerichtet, ob der Kandidat sich die für seinen Beruf erforderliche allgemeine wissenschaftliche Bildung, insbesondere auf dem Gebiete der Philosophie, der Geschichte und der deutschen Literatur erworben habe.

Alle kirchlichen Anstalten, welche der Vorbildung der Geistlichen dienen (Knabenseminare, Klerikalseminare, Prediger- und Priesterseminare, Konvikte rc.), stehen unter Aufsicht des Staates.

An diesen Anstalten darf als Lehrer oder zur Wahrnehmung der Disziplin nur ein Deutscher angestellt werden, welcher seine wissenschaftliche Befähigung nach obiger Vorschrift dargetan hat und gegen dessen Anstellung kein Einspruch von der Staatsregierung erhoben worden ist.

Werden die erwähnten Vorschriften oder die getroffenen Anordnungen der

Durch Gesetz vom 5. April 1873, betr. die Abänderung der Artikel 15 und 18 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 erhielt Artikel 15 nachstehende Fassung:

„Die evangelische und römisch-katholische Kirche, sowie jede andere Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig, bleibt aber den Staatsgesetzen und der gesetzlich geordneten Aufsicht des Staates unterworfen.

Mit der gleichen Maßgabe bleibt jede Religionsgesellschaft

Staatsbehörden nicht befolgt, so ist der Minister der geistlichen Angelegenheiten ermächtigt, bis zur Befolgung die der Anstalt gewidmeten Staatsmittel einzubehalten oder die Anstalt zu schließen.

Knabenseminare und Knabenkonvikte dürfen nicht mehr errichtet und in die bestehenden Anstalten dieser Art neue Zöglinge nicht mehr aufgenommen werden.

Anstellung der Geistlichen. Die geistlichen Oberen sind verpflichtet, denjenigen Kandidaten, dem ein geistliches Amt übertragen werden soll, dem Oberpräsidenten unter Bezeichnung des Amtes zu benennen.

Innerhalb dreißig Tagen nach der Benennung kann von dem Oberpräsidenten Einspruch gegen die Anstellung erhoben werden.

Der Einspruch ist in folgenden Fällen zulässig:

1. wenn dem Anzustellenden die gesetzlichen Erfordernisse zur Bekleidung des geistlichen Amtes fehlen;
2. wenn der Anzustellende wegen eines Verbrechens oder Vergehens, welches das Deutsche Strafgesetzbuch mit Zuchthaus oder mit dem Verluste der bürgerlichen Ehrenrechte oder dem Verluste der öffentlichen Ämter bedroht, verurteilt ist oder sich in Untersuchung befindet;
3. wenn gegen den Anzustellenden Tatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, daß derselbe den Staatsgesetzen oder den innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeit erlassenen Anordnungen der Obrigkeit entgegenwirken oder den öffentlichen Frieden stören werde.

Gegen die Einspruchserklärung kann innerhalb dreißig Tagen bei dem Königlichen Gerichtshofe für die kirchlichen Angelegenheiten, und, so lange dessen Einsetzung nicht erfolgt ist, bei dem Minister der geistlichen Angelegenheiten Berufung eingelegt werden.

Die hierauf ergehende Entscheidung ist endgültig.

Die Übertragung eines geistlichen Amts im Widerspruch mit diesen Vorschriften gilt als nicht geschehen.

Jedes Pfarramt ist innerhalb eines Jahres vom Tage der Erledigung, wo ein Gnadenjahr besteht, vom Tage der Erledigung der Pfründe an gerechnet, dauernd zu besetzen. Nach Ablauf der Frist ist der Oberpräsident befugt, die Wiederbesetzung der Stelle durch Geldstrafen bis zum Betrage von 1000 Thlrn. zu erzwingen.

Die Errichtung von Seelsorgeämtern, deren Inhaber jeder Zeit abberufen

im Besitz und Genuß der für ihre Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds."

Durch Gesetz vom 18. Juni 1875 wurde jedoch auch dieser abgeänderte Art. 15 zugleich mit dem Art. 16 und 18 der Verfassungsurkunde aufgehoben.

Es möge zunächst hier die Rede des Fürsten von Bismarck bei der Beratung der Verfassungsänderung hinsichtlich der Stellung

---

werden dürfen, ist nur mit Genehmigung des Ministers der geistlichen Angelegenheiten zulässig.

Die Verurteilung zur Zuchthausstrafe, die Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte und der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter hat die Erledigung der Stelle, die Unfähigkeit zur Ausübung des geistlichen Amtes und den Verlust des Amtseinkommens zur Folge.

Übergangsbestimmungen. Ausländer, welchen vor Verkündung dieses Gesetzes ein geistliches Amt übertragen worden ist, haben innerhalb sechs Monaten die Reichsangehörigkeit zu erwerben. Der Minister der geistlichen Angelegenheiten kann mit Rücksicht auf die besonderen Bedürfnisse des einzelnen Falles diesen Zeitraum verlängern.

Die Vorschriften dieses Gesetzes über den Nachweis wissenschaftlicher Vorbildung und Befähigung finden keine Anwendung auf Personen, welche vor Verkündung dieses Gesetzes im geistlichen Amte angestellt sind oder die Fähigkeit zur Anstellung im geistlichen Amte erlangt hatten.

Die vorgeschriebene Staatsprüfung kann mit der theologischen Prüfung verbunden werden, insofern die Einrichtung dieser letzteren Prüfung und die Bildung der Prüfungskommissionen Behörden zusteht, deren Mitglieder sämtlich oder teilweise vom Könige ernannt werden.

II. Gesetz über die kirchliche Disziplinargewalt und die Errichtung des Königlichen Gerichtshofs für kirchliche Angelegenheiten.

Allgemeine Bestimmungen. Die kirchliche Disziplinargewalt über Kirchendiener darf nur von deutschen kirchlichen Behörden ausgeübt werden.

Kirchliche Disziplinarstrafen, welche gegen die Freiheit oder das Vermögen gerichtet sind, dürfen nur nach Anhörung des Beschuldigten verhängt werden.

Der Entfernung aus dem Amt (Entlassung, Versetzung, Suspension, unfreiwillige Emeritierung u. s. w.) muß ein geordnetes prozessualisches Verfahren vorausgehen.

Die körperliche Züchtigung ist als kirchliche Disziplinargewalt oder Zuchtmittel unzulässig.

Geldstrafen dürfen den Betrag von 30 Talern, oder wenn das einmonatliche Amtseinkommen höher ist, den Betrag des letzteren nicht übersteigen.

Die Strafe der Freiheitsentziehung darf nur in der Verweisung in eine Demeritenanstalt bestehen. Die Verweisung darf die Dauer von drei Monaten nicht übersteigen. Die Verweisung in eine außerdeutsche Demeritenanstalt ist unzulässig.



von Staat und Kirche in der Sitzung des Herrenhauses am 10. März 1873 folgen:

„Der Herr Vorredner hat sich darüber beklagt, daß der „Liberalismus“ — ich bediene mich der Kürze wegen seines Ausdrucks — in den letzten Jahren Fortschritte gemacht hat. Ja, ich habe Ihnen das im vorigen Jahre bei einer ähnlichen Diskussion, in der wir uns hier befanden, vorher

---

Die Demeritenanstalten sind der staatlichen Aufsicht unterworfen.

Von jeder kirchlichen Disziplinarentscheidung, welche auf eine Geldstrafe von mehr als 20 Talern, auf Verweisung in eine Demeritenanstalt für mehr als 14 Tage, oder auf Entfernung aus dem Amte lautet, ist dem Oberpräsidenten, gleichzeitig mit der Zustellung an den Betroffenen, Mitteilung zu machen.

Der Oberpräsident ist befugt, die Befolgung der obigen Vorschriften und der auf Grund derselben von ihm erlassenen Verfügungen durch Geldstrafen bis zum Betrage von 1000 Talern zu erzwingen.

Eine Vollstreckung kirchlicher Disziplinarentscheidungen im Wege der Staatsverwaltung findet nur dann statt, wenn dieselben von dem Oberpräsidenten nach erfolgter Prüfung der Sache für vollstreckbar erklärt worden sind.

Berufung an den Staat. Gegen Entscheidung der kirchlichen Behörden, welche eine Disziplinarstrafe verhängen, steht die Berufung an die Staatsbehörde offen:

1. wenn die Entscheidung von einer durch die Staatsgesetze ausgeschlossenen Behörde ergangen ist,
2. wenn die obigen Vorschriften nicht befolgt worden sind,
3. wenn die Strafe gesetzlich unzulässig ist,
4. wenn die Strafe verhängt ist, entweder wegen einer Handlung oder Unterlassung, zu welcher die Staatsgesetze oder die von der Obrigkeit innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Anordnungen verpflichten, oder wegen Ausübung eines öffentlichen Wahl- und Stimmrechts, oder wegen Gebrauchs der Berufung an die Staatsbehörde auf Grund dieses Gesetzes.

Die Berufung findet außerdem statt, wenn die Entfernung aus dem kirchlichen Amte als Disziplinarstrafe oder sonst wider den Willen des davon Betroffenen ausgesprochen worden ist, und die Entscheidung der klaren tatsächlichen Lage widerspricht oder die Gesetze des Staates oder allgemeine Rechtsgrundsätze verletzt; oder wenn nach erfolgter vorläufiger Suspension vom Amt das weitere Verfahren ungebührlich verzögert wird.

Liegt ein öffentliches Interesse vor, so steht die Berufung auch dem Oberpräsidenten zu, jedoch erst dann, wenn die bei den kirchlichen Behörden angebrachten Rechtsmittel ohne Erfolg geblieben sind oder die Frist zur Einlegung derselben versäumt ist.

gesagt, daß dies wahrscheinlich der Fall sein werde; es ist auch möglich, daß er noch mehr Fortschritte macht. Worin liegt denn das? Doch wesentlich in der Desorganisation des Gegengewichts bei der konservativen Partei; es liegt wesentlich darin, daß die Regierung und namentlich ich, ihr früherer Vertreter, sich in der Voraussetzung, daß die konservative Partei mit Vertrauen auf sie blickt; getäuscht hat. Die Enttäuschung darüber, die bei der

---

Die Berufung ist bei dem Königlichen Gerichtshof für kirchliche Angelegenheit schriftlich anzumelden.

Die Entscheidung erfolgt auf Grund mündlicher Verhandlung in öffentlicher Sitzung. Die Öffentlichkeit kann durch Beschluß des Gerichtshofes ausgeschlossen oder auf bestimmte Personen beschränkt werden.

Bei der Entscheidung hat der Gerichtshof nach seiner freien, aus dem ganzen Inbegriff der Verhandlungen und Beweise geschöpften Überzeugung zu entscheiden.

Wird die angefochtene Entscheidung vernichtet, so hat die kirchliche Behörde die Aufhebung der Vollstreckung zu veranlassen und die Wirkung der bereits getroffenen Maßregeln zu beseitigen. Der Oberpräsident ist befugt, die Befolgung der von ihm deshalb erlassenen Verfügungen durch Geldstrafen bis zum Betrage von 1000 Talern zu erzwingen.

Einschreiten des Staats ohne Berufung. Kirchendiener, welche die auf ihr Amt oder ihre geistlichen Amtsverrichtuugen bezüglichen Vorschriften der Staatsgesetze oder die in dieser Hinsicht von der Obrigkeit innerhalb der gesetzlichen Zuständigkeit getroffenen Anordnungen so schwer verletzen, daß ihr Verbleiben im Amte mit der öffentlichen Ordnung unverträglich erscheint, können auf Antrag der Staatsbehörde durch gerichtliches Urteil aus ihrem Amte entlassen werden.

Die Entlassung aus dem Amte hat die rechtliche Unfähigkeit zur Ausübung des Amtes, den Verlust des Amtseinkommens und die Erledigung der Stelle zur Folge.

Dem Antrage muß eine Aufforderung an die vorgesetzte kirchliche Behörde vorausgehen, gegen den Angeschuldigten die kirchliche Untersuchung auf Entlassung aus dem Amte einzuleiten. Steht der Angeschuldigte unter keiner kirchlichen Behörde innerhalb des Deutschen Reiches, so ist derselbe zur Niederlegung seines Amtes aufzufordern.

Wird der Aufforderung nicht binnen gesetzter Frist Folge gegeben, oder führt die kirchliche Untersuchung nicht binnen gesetzter Frist zur Entlassung des Angeschuldigten aus dem Amt, so stellt der Oberpräsident bei dem Gerichtshof für kirchliche Angelegenheiten den Antrag auf Einleitung des Verfahrens.

In dem Urteil ist entweder die Freisprechung oder die Entlassung des Angeschuldigten aus den von ihm bekleideten kirchlichen Ämtern auszusprechen.

Der Königliche Gerichtshof für kirchliche Angelegenheiten wird seinen Sitz in Berlin haben.

Verhandlung über das Schulaufsichtsgesetz stattfand, mußte notwendig — ich habe Ihnen das vorhergesagt — auf die gesamte Entwicklung unseres Staatswesens einwirken . . . . . . Sie haben wesentlich dazu beigetragen, mich, der ich glaubte, die Geschäfte an der Spitze einer konservativen Partei von einiger Bedeutung und einigem Gewicht führen zu können, herauszudrängen aus meiner darauf berechneten Stellung im Ministerium. Sie

---

Der Gerichtshof besteht aus elf Mitgliedern. Der Präsident und wenigstens fünf andere Mitglieder müssen etatsmäßig angestellte Richter sein.

Die Mitglieder des Gerichtshofs werden vom Könige auf den Vorschlag des Staatsministeriums und zwar die bereits in einem Staatsamte angestellten für die Dauer ihres Hauptamts, die anderen Mitglieder auf Lebenszeit ernannt. Für die Rechte und Pflichten der Mitglieder des Gerichtshofs sind die für die Mitglieder des Obertribunals bestehenden Vorschriften maßgebend.

Der Gerichtshof entscheidet endgültig mit Ausschluß jeder weiteren Berufung.

III. Das Gesetz über die Grenzen des kirchlichen Strafrechts.

Keine Kirche oder Religionsgesellschaft ist befugt, andere Straf- oder Zuchtmittel anzudrohen, zu verhängen oder zu verkünden, als solche, welche dem rein religiösen Gebiete angehören oder die Entziehung eines innerhalb der Kirche oder Religionsgesellschaft wirkenden Rechts oder die Ausschließung aus der Kirchen- oder Religionsgesellschaft betreffen.

Straf- oder Zuchtmittel gegen Leib, Vermögen, Freiheit oder bürgerliche Ehre sind unzulässig.

Die hiernach zulässigen Straf- oder Zuchtmittel dürfen über ein Mitglied einer Kirche oder Religionsgesellschaft nicht deshalb verhängt oder verkündet werden: 1. weil dasselbe eine Handlung vorgenommen hat, zu welcher die Staatsgesetze oder die von der Obrigkeit innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeit erlassenen Anordnungen verpflichten; 2. weil dasselbe öffentliche Wahl- oder Stimmrechte in einer bestimmten Richtung ausgeübt oder nicht ausgeübt hat.

Ebensowenig dürfen derartige Straf- oder Zuchtmittel angedroht, verhängt oder verkündet werden: 1. um dadurch zur Unterlassung einer Handlung zu bestimmen, zu welcher die Staatsgesetze oder die von der Obrigkeit innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeit erlassenen Anordnungen verpflichten; 2. um dadurch die Ausübung oder Nichtausübung öffentlicher Wahl- und Stimmrechte in bestimmter Richtung herbeizuführen.

Die Verhängung der nach diesem Gesetz zulässigen rein kirchlichen Straf- und Zuchtmittel darf nicht öffentlich bekannt gemacht werden.

Eine auf die Gemeindemitglieder beschränkte Mitteilung ist nicht ausgeschlossen.

Die Vollziehung oder Verkündung derartiger Straf- oder Zuchtmittel darf auch nicht in einer beschimpfenden Weise erfolgen.

haben die Voraussetzungen, unter denen ich glaubte, an der Spitze des Ministeriums bleiben zu können, zerstört.

Der Herr Vorredner hat ferner die Bahn betreten, die im anderen Hause von den Gegnern der Vorlage betreten worden ist, nämlich dieser Vorlage einen konfessionellen, ich möchte sagen, einen kirchlichen Charakter zu geben. Die Frage, in der wir uns befinden, wird meines Erachtens gefälscht, und das Licht, in dem

---

Die besonderen Disziplinarbefugnisse der Kirchen oder Religionsgesellschaften über ihre Diener und Beamten und die darauf bezüglichen Rechte des Staats werden durch dieses Gesetz nicht berührt.

IV. Das Gesetz über den Austritt aus der Kirche.

Der Austritt aus einer Kirche mit bürgerlicher Wirkung erfolgt durch Erklärung des Austretenden in Person vor dem Richter seines Wohnortes. Der Austrittserklärung muß ein hierauf gerichteter Antrag vorangehen. Derselbe ist durch den Richter dem Vorstande der Kirchengemeinde, welcher der Antragsteller angehört, ohne Verzug bekannt zu machen.

Die Aufnahme der Austrittserklärung findet nicht vor Ablauf von vier Wochen, und spätestens innerhalb sechs Wochen nach Eingang des Antrages zu gerichtlichem Protokoll statt. Abschrift des Protokolls ist dem Vorstande der Kirchengemeinde zuzustellen.

Die Austrittserklärung bewirkt, daß der Ausgetretene zu Leistungen, welche auf der persönlichen Kirchen- oder Kirchengemeindeangehörigkeit beruhen, nicht mehr verpflichtet wird.

Die Wirkung tritt mit dem Schlusse des auf die Austrittserklärung folgenden Kalenderjahres ein. Zu den Kosten eines außerordentlichen Baues, dessen Notwendigkeit vor Ablauf des Kalenderjahres, in welchem der Austritt aus der Kirche erklärt wird, festgestellt ist, hat der Austretende bis zum Ablauf des zweiten auf die Austrittserklärung folgenden Kalenderjahres ebenso beizutragen, als wenn er seinen Austritt aus der Kirche nicht erklärt hätte.

Leistungen, welche nicht auf der persönlichen Kirchen- oder Kirchengemeindeangehörigkeit beruhen, insbesondere Leistungen, welche entweder kraft besonderen Rechtstitels auf bestimmten Grundstücken haften, oder von allen Grundstücken des Bezirks, oder doch von allen Grundstücken einer gewissen Klasse in dem Bezirk ohne Unterschied des Besitzers zu entrichten sind, werden durch die Austrittserklärung nicht berührt.

Ein Anspruch auf Stolgebühren und andere bei Gelegenheit bestimmter Amtshandlungen zu entrichtende Leistungen kann gegen Personen, welche der betreffenden Kirche nicht angehören, nur dann geltend gemacht werden, wenn die Amtshandlung auf ihr Verlangen wirklich verrichtet worden ist.

Was oben von den Kirchen bestimmt ist, findet auf alle Religionsgemeinschaften, welchen Korporationsrechte gewährt sind, Anwendung.

wir sie betrachten, ist ein falsches, wenn man sie als eine konfessionelle, kirchliche, betrachtet. Es ist wesentlich eine politische.

Es handelt sich nicht um den Kampf, wie unsern katholischen Mitbürgern eingeredet wird, einer evangelischen Dynastie gegen die katholische Kirche, es handelt sich nicht um den Kampf um Glauben und Unglauben, es handelt sich um den uralten Machtstreit, der so alt ist, wie das Menschengeschlecht, um den Machtstreit zwischen Königtum und Priestertum, den Machtstreit, der viel älter ist, als die Erscheinung unseres Erlösers in dieser Welt, den Machtstreit, der die deutsche Geschichte des Mittelalters erfüllt hat unter dem Namen der Kämpfe der Päpste mit den Kaisern, der im Mittelalter seinen Abschluß damit fand, daß der letzte Vertreter des erlauchten schwäbischen Kaiserstammes unter dem Beile eines französischen Eroberers auf dem Schafott starb, und daß dieser französische Eroberer im Bündnis mit dem damaligen Papste stand. Wir sind einer ähnlichen Lösung der Situation sehr nahe gewesen, übersetzt immer in die Sitten unserer Zeit. Wenn der französische Eroberungskrieg, dessen Ausbruch mit der Verkündigung der vatikanischen Beschlüsse zusammenfiel, erfolgreich war, so weiß ich nicht, ob man nicht auch auf unseren kirchlichen Gebieten in Deutschland von den gestis dei per Francos (von den Gottestaten durch die Franzosen) zu erzählen haben würde. Ähnliche Pläne haben vorgelegen vor dem letzten Kriege mit Österreich, ähnliche Pläne haben vorgelegen vor Olmütz, wo ein ähnliches Bündnis bestand, gegenüber der Königlichen Macht, wie sie in unserem Lande besteht auf einer Basis, die von Rom nicht anerkannt wird. Es ist meines Erachtens eine Fälschung der Politik und der Geschichte, wenn man Se. Heiligkeit den Papst ganz ausschließlich als den Hohenpriester einer Konfession oder die katholische Kirche als Vertreter des Kirchentums überhaupt betrachtet. Das Papsttum ist eine politische Macht jeder Zeit gewesen, die mit der größten Entschiedenheit und dem größten Erfolge in die Verhältnisse dieser Welt eingegriffen hat, die diese Eingriffe erstrebt und zu ihrem Programme gemacht hat. Die Programme sind bekannt. Das

Ziel, welches der päpstlichen Gewalt, wie den Franzosen die Rheingrenze, ununterbrochen vorschwebte, das Programm, das zur Zeit der mittelalterlichen Kaiser seiner Verwirklichung nahe war, ist die Unterwerfung der weltlichen Gewalt unter die geistliche.

Der Kampf des Priestertums mit dem Königtum, der Kampf, in diesem Falle, des Papstes mit dem Deutschen Kaiser, wie wir ihn schon im Mittelalter gesehen haben, ist zu beurteilen, wie jeder andere Kampf; er hat seine Bündnisse, er hat seine Friedensschlüsse, er hat seine Haltepunkte, er hat seine Waffenstillstände. Es hat friedliche Päpste gegeben. Es ist nicht immer der Fall gewesen, daß gerade katholische Mächte die Bundesgenossen ausschließlich des Papstes gewesen wären; auch haben die Priester nicht immer auf seiten des Papstes gestanden. Wir haben Kardinäle als Minister von Großmächten gehabt zu einer Zeit, wo diese Großmächte eine stark antipäpstliche Politik bis zur Gewalttat durchführten. Sie haben Bischöfe gegen päpstliche Interessen in dem Heerbann der deutschen Kaiser gefunden.

Also dieser Machtstreit unterliegt denselben Bedingungen, wie jeder andere politische Kampf; indessen ist es eine Verschiebung der Frage, die auf den Eindruck auf urteilslose Leute berechnet ist, wenn man sie darstellt, als ob es sich um Bedrückung der Kirche handelte. Es handelt sich um Verteidigung des Staates, es handelt sich um die Abgrenzung, wie weit soll die Priesterschaft, und wie weit die Königsherrschaft gehen soll, und diese Abgrenzung muß so gefunden werden, daß der Staat seinerseits dabei bestehen kann. Denn in dem Reiche dieser Welt hat er das Regiment und den Vortritt[161]) ....

.... Es hat vielleicht kaum einen Moment gegeben, wo man, abgesehen von allem übrigen — wenn die Regierung nicht angegriffen worden wäre — zu einer Verständigung mit dem römischen Stuhl geneigter war, als gerade am Schlusse des französischen Krieges. Es sind darüber im anderen Hause Unwahrheiten mit ziemlicher Entschlossenheit und gänzlicher Sachunkunde behauptet

[161]) Es folgen an dieser Stelle sodann die bereits auf Seite 404 und 405 wiedergegebenen Äußerungen.

worden. Jedem, der mit uns in Frankreich gewesen ist, ist bekannt, daß unsere sonst naturgemäß guten Verhältnisse zu Italien während des ganzen Krieges, ich will nicht sagen einer Trübung, aber doch einer Verstimmung unterlagen. Es war eine glücklicherweise jetzt überwundene Verstimmung zwischen der italienischen und deutschen Politik vorhanden. Es war also sehr weit entfernt, daß eine Vorliebe für Italien von Einfluß auf unsere damalige Politik gewesen wäre.

Aber als wir uns noch in Versailles befanden, überraschte es mich einigermaßen, daß an katholische Mitglieder parlamentarischer Körperschaften die Aufforderung erging, sich darüber zu erklären, ob sie einer konfessionellen Fraktion, wie wir sie heutzutage als die Zentrumspartei kennen, beizutreten entschlossen seien, und ob sie sich dazu verstehen wollten, in der Reichspolitik dafür zu stimmen und darauf zu dringen, daß diese Paragraphen, um die es sich heute handelt, in die Reichsverfassung übertragen würden. Mich erschreckte dies Programm damals noch nicht so sehr, — in dem Maße friedliebend war ich — ich wußte, von wem es ausging; teils von einem hochgestellten Kirchenfürsten, der ja die Aufgabe hat, für die päpstliche Politik zu tun, was er kann, und der eben dafür seine Aufgabe erfüllte, und teils von einem hervorragenden Mitgliede der Zentrumspartei, dem früheren preußischen Bundestagsgesandten v. Savigny, wurde diese Bewegung vorzugsweise eingeleitet. Von letzterem glaubte ich nicht, daß er seinen Einfluß in regierungsfeindlicher Richtung geltend machen werde. Ich habe mich darin vollständig getäuscht. Ich führe nur die Gründe an, warum ich damals dieser Sache nicht die Bedeutung beilegte, daß ich nicht nach Deutschland zurückgekommen wäre, ohne überzeugt zu sein, daß es sich mit dieser Partei und ihren Bestrebungen nicht auch leben ließe. Als ich jedoch hier war, sah ich erst, wie stark die Organisation dieser Partei der gegen den Staat kämpfenden Kirche geworden war. Ich sah die Fortschritte, welche die Tätigkeit der katholischen Abteilung im Kultusministerium in der Bekämpfung der deutschen Sprache in polnischen Landesgebieten gemacht hatte. Es tauchte

in Schlesien, wo das bisher nie der Fall gewesen, eine polnische Partei unter wesentlich geistlicher Begünstigung und tatsächlichem Schutz kirchlicher Bestrebungen auf. Aber auch das wäre an sich noch nicht das Entscheidende gewesen. Was mich zuerst auf die Gefahr aufmerksam machte, das war die Macht, die die neugebildete Fraktion sich erworben hatte. Es wurden Abgeordnete in ihren Wahlkreisen, wo sie angesessen und angesehen und seit langer Zeit gewählt waren, auf Dekret von Berlin her abgesetzt, und die Wahl neuer Vertreter vorgeschrieben, die in den Wahlkreisen nicht einmal dem Namen nach bekannt waren. Das geschah nicht in einem, das geschah in mehreren Wahlkreisen. Man hatte eine so straffe Organisation und solche Macht über die Gemüter gewonnen, wie man sie bedurfte, wenn man das Programm des vorhin erwähnten Kirchenfürsten, des Bischofs von Mainz, wie er es in seinen Druckschriften kundgegeben hat, verwirklichen wollte. Wohin ging dies Programm? Lesen Sie nach; es sind diese Druckschriften, geistreich geschrieben und angenehm zu lesen, in jedermanns Händen; es ging dahin, in dem preußischen Staat einen staatlichen Dualismus durch Errichtung eines Staates im Staate einzuführen, die sämtlichen Katholiken dahin zu bringen, daß sie für ihr Verhalten im politischen, wie im Privatleben ihre Leitung ausschließlich von dieser Zentrumsfraktion empfingen. Wir kämen dadurch zu einem Dualismus der schlimmsten Art. Es läßt sich in einem Reich, wo die Verhältnisse dazu gegeben sind, in dualistischer Verfassung regieren, der österreichisch-ungarische Staat zeigt es uns; aber dort ist kein konfessioneller Dualismus.

Hier handelt es sich aber um Herstellung zweier konfessioneller Staaten, die in einem dualistischen Kampf zu einander zu stehen haben würden, von denen der höchste Souverän des einen ein ausländischer Kirchenfürst, der durch die neuesten Änderungen in der Verfassung der katholischen Kirche mächtiger geworden ist, als er früher war. Es war die Pflicht der Regierung, den Staat gegen die Gefahr dieses Dualismus zu verteidigen. Sie war daher genötigt, den Waffenstillstand, wie er 1848 in den

Verfassungsartikeln vorbereitet war, zu kündigen und einen neuen modus vivendi zwischen der weltlichen und priesterlichen Gewalt herzustellen. In ihrem Kampfe zur Verteidigung des Staates wendet sich die Regierung an das Herrenhaus mit der Bitte um Beistand und um Hilfe zur Befestigung des Staates und zu seiner Verteidigung gegen Angriffe und gegen Unterwühlungen, die seinen Frieden und seine Zukunft gefährden." —

Am 10. Dezember 1873 brachte der Kultusminister Dr. Falk im Abgeordnetenhause einen Gesetzentwurf über die obligatorische Zivilehe ein, zu dem Fürst Bismarck am 17. Dezember das Wort ergriff.

Der Fürst sagte u. a.:

„.... Aber ich habe mich noch nie geschämt, eine Meinungsänderung in meiner Stellung einzuräumen, wenn die Umstände mich nötigten, entweder in etwas nachzugeben, oder mich zu überzeugen, daß es so, wie ich wollte, im Interesse des Landes eben nicht geht. Ich bin nun, ich glaube im zwölften Jahre, Leiter einer Regierung, die unter schwierigen und stürmischen Verhältnissen begonnen und geführt worden ist; ich bin danach recht zufrieden, wenn man mir aus diesem jüngeren Zeitraum, aus der zweiten Hälfte dieses Vierteljahrhunderts, auf das der Herr Vorredner zurückgriff, nicht den Vorwurf machen kann, daß ich mich in irgend welchen für den Staat entscheidend wichtigen Dingen recht erheblich getäuscht hätte in meiner Voraussicht und Beurteilung.

Ich treibe keine Fraktionspolitik als Minister, sondern ich habe gelernt, meine persönliche Überzeugung den Bedürfnissen des Staates unterzuordnen. Ich glaube, daß es so sein muß, und ich halte es für eine schlechte Überzeugungstreue, die im Staatsdienste sagt: mag das Kind mit dem Bade ausgeschüttet werden, mag der Staat zu Grunde gehen, es ist meine Überzeugung, ich kann nicht anders. Das können Fraktionsmitglieder, die des Morgens ihre Führer fragen, wie sie sich zu verhalten haben. Es erinnert mich dies immer an die falsche Mutter im Salomonischen Urteil, die dafür stimmte: zerschneidet das Kind,

zertrümmert den Staat, gut, mir soll es recht sein, wenn ich nur meinen Willen habe.

Wenn der Herr Vorredner dann an den prägnanten Schlußsatz einer alten Rede erinnert — ich habe sie lange nicht gelesen; aber als sie vorhin verlesen wurde, habe ich sie wirklich mit einiger Befriedigung angehört; ich glaube, sie war oratorisch nicht übel, aber welches auch der Inhalt sein mag, so kann ich doch unmöglich, wenn ich als evangelischer Christ von „der Kirche" sprach, im Jahre 1849 die katholische Kirche nach den heutigen vatikanischen Bestimmungen als den Fels betrachtet haben, den ich dort als unter allen Stürmen feststehend bezeichnete. Jedenfalls wird man annehmen müssen, da ich meine evangelische Überzeugung immer fest, durchsichtig und offen ausgesprochen habe, daß ich damals nur an die evangelische Kirche habe denken können, keineswegs an die römisch-katholische, noch weniger an die vatikanische, wie sie sich heute gestaltet hat.

Meine persönliche Stellung zu der heutigen Lage der Frage der Zivilehe ist die, daß ich mich allerdings nicht bereitwillig, sondern ungern und nach großem Kampfe entschlossen habe, in Gemeinschaft mit meinen Kollegen bei Sr. Majestät den Antrag auf Vollziehung dieser Vorlage zu stellen und mich entschlossen habe, mit ihnen dafür einzustehen. Ich habe hier nicht Dogmatik zu treiben, ich habe Politik zu treiben. Aus dem Gesichtspunkte der Politik habe ich mich überzeugt, daß der Staat in der Lage, in welche das revolutionäre Verhalten der katholischen Bischöfe den Staat gebracht hat, durch das Gebot der Notwehr gezwungen ist, das Gesetz zu erlassen, um die Schäden von einem Teil der Untertanen Sr. Majestät abzuwenden, welche die Auflehnung der Bischöfe gegenüber dem Gesetze und dem Staate über diesen Teil der Königlichen Untertanen verhängt hat, und um von seiner Seite, soviel an ihm liegt und soviel der Staat vermag, seine Pflicht zu tun. Es ist ja ein Zugeständnis, das der Staat dadurch machen wird, daß er dieses Gesetz gibt, indem er damit Konflikten ausweichen will, so lange es möglich ist. Es liegt ja gewissermaßen ein Vorzug, wenigstens ein Halt, welcher Zeit

zur Besinnung geben soll, darin, daß der Staat, anstatt den Kampf mit den Bischöfen und ihren Anhängern hart durchzuführen, ein friedliches Wasser schafft, in welches die künstlich angeschwellte Woge zurückgehen kann. Unter diesen Umständen glaube ich, daß der Staat ein Bedürfnis der Notwehr mit diesem Gesetze erfüllt, und ich bin entschlossen, dafür einzustehen, wie für so manches, was meinen persönlichen Überzeugungen, namentlich wie ich sie in der Jugend gehabt habe, nicht immer entspricht. Ich bin ein den Gesamtbedürfnissen und Forderungen des Staates im Interesse des Friedens und des Gedeihens meines Vaterlandes gegenüber sich unterordnender Staatsmann.

Ich habe gesagt, ich wolle den Ausdruck „revolutionär" (in Bezug auf das Verhalten der Bischöfe) noch näher erläutern. Was ist denn das Wesen und die prinzipielle Rechtfertigung der Revolution? Auf das gewalttätige Element kommt es dabei doch weniger an, als auf die Vorbereitungen der Revolution in den Gemütern. Der eigentliche Standpunkt eines jeden Revolutionärs resümiert sich immer dahin: ich stelle mein eigenes Urteil höher als die Macht des Gesetzes; da nach meinem eigenen, persönlich-individuellen Urteil oder nach dem Urteil der mich betreffenden Kategorie oder Fraktion dieses Gesetz ein ungerechtfertigtes ist, so verweigere ich ihm den Gehorsam und habe das Recht der Auflehnung. Das Wesen eines revolutionären Standpunktes besteht immer darin, daß man das eigene Urteil, das eigene Belieben über das im Staate geltende Gesetz stellt. Das Wesen der Reform im Gegensatze zur Revolution liegt in dem Bestreben, auf legalem Wege zu Änderungen des Gesetzes zu gelangen, letzterem aber zu gehorchen, so lange es gültig ist. Diesen Boden haben die Bischöfe verlassen, sie haben gesagt, wir erkennen das Gesetz als verbindlich nicht an, wir gehorchen ihm nicht, und insofern glaube ich die Stellung, welche die Bischöfe gegen den Staat heut einnehmen, als revolutionär bezeichnen zu können..."

Amtlich wurde der Gesetzentwurf wie folgt motiviert:[162])

---

[162]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" vom 23. Dezember 1873.

„Der gegenwärtige Gesetzentwurf bezweckt die Einführung der obligatorischen Zivilehe (der allgemein verbindlichen bürgerlichen Form der Eheschließung) und die Übertragung der Führung aller Standesregister an bürgerliche Behörden.

Der bestehende Rechtszustand hinsichtlich der Form der Eheschließung ist in dem weitaus größten Teile der Monarchie mit den fühlbarsten Übelständen verknüpft.

Es fehlt in einem großen Teile der Provinzen an einer Form für die Eheschließung zwischen Personen, von denen der eine Teil innerhalb, der andere außerhalb der Kirche steht. Die Eingehung ihrer Ehe hängt lediglich davon ab, ob sie einen landeskirchlichen Geistlichen finden, welcher die Trauung zu verrichten bereit ist. — Die Mitglieder derjenigen Religionsgesellschaften, deren Geistlichen die Berechtigung fehlt, Trauungen mit bürgerlicher Wirkung vorzunehmen (Mennoniten, Baptisten, Immanuelsynode und andere), sind genötigt, für ihre Eheschließungen die Mitwirkung andersgläubiger Geistlichen zu suchen. — Die Eingehung gemischter Ehen ist, so lange die kirchliche Trauung obligatorisch bleibt, eine unerschöpfliche Quelle konfessionellen Haders, welche auch die staatlichen Interessen empfindlich berührt. — Das Gleiche gilt hinsichtlich der Geschiedenen, welche die Wiedertrauung innerhalb der katholischen Kirche gar nicht, innerhalb der evangelischen Kirche, sofern die frühere Ehe aus einem kirchlich nicht anerkannten Grunde geschieden war, meist nur durch die Zustimmung der obersten Kirchenbehörde erlangen können, welche in nicht seltenen Fällen versagt wird.

Fordern schon diese Übelstände eine Abhülfe im Wege der staatlichen Gesetzgebung, so wird ein unverzügliches Vorgehen in dieser Richtung durch die neueren Bewegungen innerhalb der katholischen Kirche und durch die ablehnende Stellung der römisch-katholischen Bischöfe zu den jüngst erlassenen Kirchengesetzen unabweisbar geboten.

Wie bekannt, erkennt ein Teil der Katholiken — die sogenannten Altkatholiken — das auf dem vatikanischen Konzil aufgestellte Dogma von der Unfehlbarkeit des Papstes nicht an.

Die Staatsregierung hat nach der kirchlichen Entwicklung dieses Streites strenge Neutralität beobachtet und ist deshalb bei allen bezüglichen Anordnungen folgerecht davon ausgegangen, daß auch die Altkatholiken nach wie vor innerhalb der katholischen Kirche stehen. Von diesem Gesichtspunkt aus ist insbesondere auch die staatliche Anerkennung des altkatholischen Bischofs Dr. Reinkens erfolgt. Dadurch sind sie freilich in die Lage gesetzt, demnächst auch für ordnungsmäßig gegründete Parochien Geistliche zu erlangen, welche mit bürgerlicher Wirkung trauen und gültige Zivilstandsakte vornehmen können. Allein die Gründung solcher Parochien kann erst beginnen und nur allmählich erfolgen, so daß noch immer zahlreiche Altkatholiken vorhanden sein werden, in betreff deren es die Staatsregierung für ihre Pflicht halten muß, die Beurkundung des Personenstandes sicher zu stellen und ihnen eine Form der Eheschließung zu gewähren, welche sie nicht zwingt, wider Überzeugung und Gewissen aus der katholischen Kirche auszutreten.

Noch dringender, als die Verhältnisse der Altkatholiken, erfordert die zeitige Auflehnung des römisch-katholischen Klerus gegen die Staatsgesetze und die Anordnungen der Staatsbehörden ein Vorgehen im Wege der Gesetzgebung nach beiden angedeuteten Richtungen. Die preußischen Bischöfe der römisch-katholischen Kirche weigern den neuesten kirchlich-politischen Gesetzen den Gehorsam, und nehmen insbesondere Anstellungen von Geistlichen ohne Berücksichtigung des dem Staate gewahrten Einspruchsrechtes vor. Indem diese den gesetzlichen Bestimmungen zuwiderlaufenden Übertragungen geistlicher Ämter nach der ausdrücklichen Vorschrift als nicht geschehen gelten, entbehren alle Amtshandlungen, welche von gesetzwidrig angestellten Geistlichen vorgenommen werden, der rechtlichen Wirksamkeit. Zur Führung der Kirchenbücher ist somit der gesetzwidrig angestellte Geistliche nicht berechtigt; Eintragungen, die er vornimmt, und Auszüge, die er daraus erteilt, haben keinen öffentlichen Glauben. Um den durch ungültige Eintragungen entstehenden Verwirrungen vorzubeugen und die fernere Erteilung glaubwürdiger Atteste zu ermöglichen,

haben bereits an mehreren Orten die Kirchenbücher mit Beschlag belegt und an die betreffenden Aufsichtsbehörden abgegeben werden müssen. Die zeitige Lage der Gesetzgebung gestattet in dem größten Teile der Monarchie nicht, die Fortführung der Personenstandsregister anderen Behörden zu übertragen und Anordnungen zu treffen, welche auch nur annähernd einen ausreichenden Ersatz zu bieten geeignet wären. Soll daher die sowohl für den Staat als für die Beteiligten so wichtige Beurkundung des Personenstandes nicht in Verwirrung geraten, sondern überall gesichert bleiben, so erscheint eine Beseitigung dieses Übelstandes, welcher durch die täglich zunehmenden Anstellungen von Geistlichen eine stetige und rasche Ausdehnung erfahren muß, im Wege der staatlichen Gesetzgebung sobald als tunlich geboten.

Vermöge der Bedeutung der Ehe als der Grundlage des gesamten Familienrechts ist die Bestimmung darüber, unter welchen Bedingungen und Formen sie mit rechtlicher Wirkung eingegangen werden kann, ebenso ein Gegenstand der staatlichen Gesetzgebung wie die Feststellung des Personenstandes überhaupt. Wenngleich die Verbindung der Eheschließung mit kirchlicher Einsegnung, welche in den sittlichen Beziehungen des Ehebundes ihre Begründung und volle Berechtigung findet, seit Jahrhunderten besteht, so beruht doch der rechtliche Wirkungen erzeugende Charakter der kirchlichen Trauung lediglich auf der staatlichen Gesetzgebung, so lange, als überhaupt der Staat und nicht die Kirche Schöpfer und Träger der rechtlichen Ordnung ist.

Nachdem die vom Staat anerkannte, und durch die Verfassungsurkunde gewährleistete Gewissensfreiheit zu Entwicklungen auf kirchlichem Gebiete geführt hat, in deren Folge die kirchliche Trauung, beziehungsweise die Art, wie sie von den Organen der Kirche gehandhabt wird, sich für einen großen Teil der Staatsangehörigen zu einer Beeinträchtigung in ihren staatsbürgerlichen Rechten oder doch zu einer ihnen lästigen Fessel bei der Ausübung dieser Rechte gestaltet und zu den mannigfaltigsten und erheblichsten Konflikten mit dem Staate führt, in welchen

der letztere nicht unterliegen darf, ist der Staat zur Aufrechthaltung seiner Autorität genötigt, die der Kirche übertragene Macht zur Vermittlung der Eheschließuug mit rechtlicher Wirkung und zur Beurkundung des Personenstandes wieder an sich zu nehmen.

Der Einwand, daß die obligatorische Zivilehe namentlich für die Bevölkerung der östlichen Provinzen eine Störung guter Sitte und Gewöhnung, und eine Beeinträchtigung des Bewußtseins von der sittlichen Bedeutung der Ehe enthalte, daß der Staat an der Erhaltung dieses Bandes zwischen den Nupturienten und ihrer Kirche ein eigenes hohes Interesse habe und wohl tue, dasselbe zu erhalten, — ist allerdings von großem Gewicht.

Der Staat muß in der Tat dringend wünschen, daß womöglich jeder, der in die rechtliche Gemeinschaft der Ehe eintritt, diese Gemeinschaft auch mit dem sittlichen Geiste und der ernsten Weihe erfülle, für welche dic religiöse Handlung und die mit derselben verbundenen Segnungen Ausdruck und Quelle bilden sollen. Allein die geistigen Güter, welche mit der kirchlichen Trauung verbunden sind, können doch in der Tat nur dann wahrhaft wirksam sein, wenn sie aus dem Bedürfnis des Herzens heraus gesucht und ersehnt werden. Außerdem darf hervorgehoben werden, wie aus den Ländern, wo die obligatorische Zivilehe bereits besteht, vielfach als unzweifelhaft bezeugt wird, daß dieselbe nirgends eine Entfremdung gegen die Kirche befördert, sondern eben nur, daß sie da, wo eine solche schon vorhanden war, im Fall der Unterlassung der nachträglichen religiösen Handlung diese Entfremdung zum Ausdruck gebracht habe.

Wo aber die Entfremdung gegen die Kirche als die Ursache der unterbleibenden kirchlichen Trauung anzusehen ist, da wird diese Wirkung unbedenklich auch dann eintreten, wenn die Beteiligten, wie bei der fakultativen Zivilehe, die Wahl haben zwischen der bürgerlichen und kirchlichen Eheschließung. Die Aufgabe der Kirche wird es sein, ihrerseits in den auf diese Weise ihr als entfremdet sich darstellenden Mitgliedern das Bewußtsein der Angehörigkeit zur Kirche neu zu wecken.

Es wird sich nicht in Abrede stellen lassen, daß das Verhalten der römisch-katholischen Bischöfe gegenüber der staatlichen Gesetzgebung jetzt die Einführung der obligatorischen Zivilehe aus praktischen Gründen gebieterisch erheischt. Durch das Verhalten der gesetzwidrig angestellten Geistlichen wird ein großer Teil der katholischen Bevölkerung zur Eingehung ungültiger Ehen verleitet. Belehrungen und Warnungen seitens der staatlichen Behörden haben keinen Schutz gegen die hierdurch herbeigeführten Übelstände gewährt, welche ganz geeignet sind, die sozialen Verhältnisse eines erheblichen Bruchteils der Bevölkerung in die größte Verwirrung zu stürzen. Dem kann nur dadurch vorgebeugt werden, daß das Gesetz die bürgerliche Gültigkeit der Ehe ausschließlich von der Vollziehung des bürgerlichen Akts abhängig macht und hiermit jede vor Vollziehung dieses Akts vorgenommene religiöse Einsegnung einer Ehe unter die Strafe des Reichsstrafgesetzbuchs stellt."

Das Gesetz trat am 1. Oktober 1874 in Kraft. Seine Hauptbestimmungen lauten:

„Die Beurkundung der Geburten, Heiraten und Sterbefälle erfolgt ausschließlich durch die vom Staate bestellten Standesbeamten mittelst Eintragung in die dazu bestimmten Register.

In den Stadtgemeinden sind die Geschäfte des Standesbeamten von dem Bürgermeister wahrzunehmen. Der Bürgermeister ist jedoch befugt, diese Geschäfte widerruflich einem Beigeordneten oder einem sonstigen Mitgliede des Gemeindevorstandes zu übertragen. — Auch können die Gemeindebehörden die Anstellung eines besonderen Standesbeamten beschließen.

In den Landgemeinden erfolgt die Abgrenzung der Standesamtsbezirke und die Bestellung der Standesbeamten auf Vorschlag des Kreisausschusses, und wo ein Kreisausschuß nicht besteht, nach Anhörung der Gemeindebehörden durch den Ober-Präsidenten.

Jeder Gemeindebeamte, insbesondere jeder Gemeindevorsteher (Bürgermeister ꝛc.) ist verpflichtet, für denjenigen Bezirk, zu welchem der Bezirk seines Hauptamtes gehört, das Amt eines

Standesbeamten oder Stellvertreters zu übernehmen. Dieselbe Verpflichtung haben die besoldeten Vorsteher der aus mehreren Gemeinden eines Kreises zusammengesetzten Verwaltungsbezirke.

Die Aufsicht über die Amtsführung der Standesbeamten wird in den Landgemeinden des Geltungsbereichs der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 von dem Kreisausschuß und in höherer Instanz von dem Verwaltungsgericht geübt.

Von jedem Standesbamten sind drei Standesregister unter der Bezeichnung Geburtsregister, Heiratsregister, Sterberegister zu führen.

Eine bürgerlich gültige Ehe kann nur in der durch dieses Gesetz vorgeschriebenen Form geschlossen werden.

Die religiösen Feierlichkeiten einer Eheschließung dürfen erst nach Schließung der Ehe vor dem Standesbeamten stattfinden.

Für den Abschluß der Ehe ist der Standesbeamte zuständig, in dessen Bezirk einer der Verlobten seinen Wohnsitz hat oder sich gewöhnlich aufhält. Unter mehreren zuständigen Standesbeamten haben die Verlobten die Wahl. Auf schriftliche Ermächtigung des zuständigen Standesbeamten darf die Eheschließung auch vor dem Standesbeamten eines anderen Ortes stattfinden.

Der Schließung der Ehe soll ein Aufgebot vorhergehen. Vor Anordnung des Aufgebots sind dem Standesbeamten die zur Eheschließung gesetzlich notwendigen Erfordernisse als vorhanden nachzuweisen. Insbesondere haben die Verlobten in beglaubigter Form beizubringen: 1. ihre Geburtsurkunden; 2. die zustimmende Erklärung derjenigen Personen, deren Einwilligung nach dem Gesetze erforderlich ist. Der Beamte kann die Beibringung dieser Urkunden erlassen, wenn ihm die Tatsachen, welche durch dieselben festgestellt werden sollen, persönlich bekannt, oder sonst glaubhaft nachgewiesen sind.

Das Aufgebot muß bekannt gemacht werden: 1. in der Gemeinde, oder in den Gemeinden, woselbst die Verlobten ihren Wohnsitz haben; 2. wenn einer der Verlobten seinen gewöhnlichen

Aufenthalt außerhalb seines gegenwärtigen Wohnsitzes hat, auch in der Gemeinde seines jetzigen Aufenthalts und wenn er seinen Wohnsitz innerhalb der letzten 6 Monate gewechselt hat, auch in der Gemeinde seines früheren Wohnsitzes. Die Bekanntmachung muß die Vor- und Familiennamen, den Stand oder das Gewerbe und den Wohnort der Verlobten und ihrer Eltern enthalten. Sie ist während zweier Wochen an dem Rats- oder Gemeindehause, oder an der sonstigen, zu Bekanntmachungen der Gemeindebehörde bestimmten Stelle auszuhängen.

Kommen Ehehindernisse zur Kenntnis der Standesbeamten, so hat er die Schließung der Ehe abzulehnen. Einsprachen, welche sich auf andere Gründe stützen, hemmen die Schließung der Ehe nicht.

Die Ehe wird dadurch geschlossen, daß die Verlobten in Gegenwart von zwei Zeugen vor dem Standesbeamten persönlich ihren Willen erklären, die Ehe mit einander eingehen zu wollen, daß diese Erklärung vom Standesbeamten in das Heiratsregister eingetragen und daß die Eintragung von den Verlobten und von dem Standesbeamten vollzogen wird.

Über die erfolgte Eheschließung ist den Eheleuten sofort eine Bescheinigung auszustellen.

Ist eine Ehe getrennt, für ungültig oder für nichtig erklärt worden, so hat das Ehegericht zu veranlassen, daß dies auf Grund einer mit der Bescheinigung der Rechtskraft versehenen Ausfertigung des Urteils am Rande der Heiratsurkunde vermerkt werde.

Alle diesem Gesetze entgegenstehenden Vorschriften treten außer Kraft. Ein Gleiches gilt von den Bestimmungen, welche die Schließung einer Ehe wegen Verschiedenheit des Religionsbekenntnisses verbieten und welche eine staatliche Einwirkung auf die Vollziehung der Taufe anordnen." —

Im Jahre 1878 starb Pio Nono. Es folgte der friedliebende Papst Leo XIII., unter dessen Herrschaft die Ausgleichsverhandlungen mit dem Staate begannen. Die Wege dazu wurden geebnet durch Unterredungen, welche der Reichskanzler im Sommer

1878 zu Kissingen mit dem von München dahin gekommenen damaligen Nuntius zu München, Masella, und im Sommer 1879 zu Gastein und Wien mit dem Kardinal Jacobini hatten. Es fanden infolgedessen während des folgenden Winters mehrere Monate hindurch zu Wien zwischen beiderseitigen Sachverständigen fortlaufende Besprechungen statt. Diese Besprechungen hatten nicht den Charakter von eigentlichen Verhandlungen, weil für den preußischen Staat die Grundlinien der Regulierung des Grenzgebiets zwischen Staat und Kirche durch die Gesetzgebung von 1873—1875 gezogen waren. Andererseits verließ die Kurie nie den Standpunkt, daß sie die Grenzen der Übung ihrer Machtvollkommenheit im allgemeinen und im besonderen jederzeit selbst zu ziehen habe. Die preußische Staatsregierung hatte auch nur gehofft, einen modus vivendi vereinbaren und ins Leben rufen zu können. Dieser Ausdruck, der eine verträgliche Art des Zusammenlebens bezeichnet, ist in dem Verhältnis zwischen Staat und Papsttum dahin zu verstehen, daß der Staat seine Rechte gegenüber der Kirche in einer Weise ausübt, welche das Papsttum geschehen läßt, ohne das Recht des Staates damit grundsätzlich anzuerkennen. Die Erörterungen, welche zu Wien zwischen beiderseitigen Sachverständigen gepflogen wurden, hatten also den Zweck, eine Übung der Aufsichtsrechte und Vorbeugungsmittel des Staates aufzufinden, welche, ohne die Grenzen der Staatshoheit zu verrücken, die praktischen, nicht die grundsätzlichen Beschwerdepunkte der Kurie abstellen oder beschränken sollte; dafür glaubte der Staat erwarten zu können, daß die Kurie den Widerstand der Geistlichen und eines Teiles der katholischen Laien gegen die Staatsgesetzgebung nicht nur nicht länger anfachen, sondern vielmehr den Gehorsam anbefehlen werde.

Die Auffindung eines solchen modus vivendi scheiterte zunächst.

Darauf richtete Leo XIII. unter dem 24. Februar 1880 an den seines Amtes entsetzten, im Ausland befindlichen Erzbischof Paulus Melchers von Köln aus Anlaß einer von dem letzteren herausgegebenen Erklärung zu der Enzyklika des Papstes über

den Sozialismus ein Schreiben (Breve), welches von der Zeitung „Germania“ am 15. März in deutscher Übersetzung mitgeteilt wurde. Gegen das Ende dieses Schreibens drückte der Papst die Überzeugung aus, daß zwischen der kirchlichen und staatlichen Gewalt ein dauerndes Einvernehmen bestehen könne, wenn nur von beiden Seiten der geneigte Wille, den Frieden aufrecht zu halten oder wieder herzustellen, nicht fehle. Dann hieß es wörtlich: „Wir hegen diesen Willen so entschieden, daß Wir in Voraussicht der Vorteile, welche daraus für das Heil der Seelen und für die öffentliche Ordnung hervorgehen werden, kein Bedenken tragen, Dir zu erklären, daß Wir, um dieses Einvernehmen zu beschleunigen, dulden werden, daß der preußischen Staatsregierung vor der kanonischen Institution die Namen jener Priester angezeigt werden, welche die Bischöfe der Diözesen zu Teilnehmern ihrer Sorgen in der Ausübung der Seelsorge wählen.“

Die Ergebnisse der Wiener Verhandlungen mit den Vertretern der Kurie und demnächst das päpstliche Breve vom 24. Februar 1880 wurde im Staatsministerium Gegenstand eingehender Erwägungen. Auf Grund derselben wurde unterm 17. März 1880 nachfolgender Beschluß gefaßt:

„Die Königlich Preußische Staatsregierung erblickt in dem päpstlichen Breve vom 24. Februar 1880 um so bereitwilliger ein neues Zeichen der friedlichen Gesinnung, von welcher der Heilige Stuhl beseelt ist, als diese Gesinnung damit zum ersten Male einen auch nach außen hin erkennbaren Ausdruck gefunden hat. Indeß kann die Königliche Regierung jener Kundgebung, so lange Zweifel über deren Kongruenz mit den bezüglichen staatsgesetzlichen Vorschriften bestehen, sowie in Anbetracht des in ihr zutage tretenden Mangels an einer bestimmten, die Erfüllung der gesetzlichen Anzeigepflicht sichernden Anordnung nur einen theoretischen Wert beimessen.

Demgemäß hofft sie zunächst erwarten zu dürfen, daß der erneuten Erklärung über die versöhnlichen Absichten Sr. Heiligkeit auch praktische Folge gegeben wird. Sobald die Königliche Regierung den sichtlichen und in Tatsachen ausgedrückten Beweis

hierfür in Händen hat, wird sie sich bemühen, von der Landesvertretung Vollmachten zu gewinnen, welche ihr bei Anwendung und Handhabung der einschlagenden Gesetzgebung freiere Hand gewähren und damit die Möglichkeit bieten, solche Vorschriften und Anordnungen, welche von der römischen Kirche als Härten empfunden werden, zu mildern oder zu beseitigen, und so ein dem Verhalten der katholischen Geistlichkeit entsprechendes Entgegenkommen auch staatsseitig zu betätigen."

Dieser Beschluß wurde durch die Botschaft in Wien zur Kenntnis des Pronuntius, Kardinals Jacobini, gebracht. Die Versuche der Staatsregierung zur Milderung des durch den Kulturkampf herbeigeführten Notstandes führten in Preußen zu den Novellen vom 14. Juli 1880, 3. Mai 1882, 11. Juli 1883, 21. Mai 1886, 27. April 1887. Diese Friedensgesetze kamen nicht ohne wiederholte diplomatische Verwickelungen zwischen der preußischen Staatsregierung und dem Vatikan, und nicht ohne schwere Kämpfe in beiden Häusern des preußischen Landtages zustande. Der Kultusminister Falk war vor der Wendung der Dinge zurückgetreten und hatte Herrn v. Puttkamer Platz gemacht. Die vom Landtage zu erbittenden „Vollmachten", welche der Regierung, also dem Kultusminister, „bei Anwendung und Handhabung der einschlagenden Gesetzgebung freiere Hand gewähren" sollten, waren weder nach dem Geschmack der Zentrumspartei und der Kirche, noch nach dem der Liberalen. Dort wollte man, wie Windthorst später sich ausdrückte, nichts von einer Kirche „von Ministers Gnaden" wissen. Im anderen Lager erschien solche diskretionäre Gewalt, solches persönliche „willkürliche" Eingreifen ebenfalls als etwas höchst Bedenkliches. Ein Kultusminister, der nicht Falk heißt, sagte man auf dieser Seite, könnte in sieben Wochen mehr verderben, als in sieben Jahren wieder gut zu machen sei. Über die Intentionen der Regierung drückte sich Fürst Bismarck in einer parlamentarischen Soiree dahin aus:

„Wir wollen den Frieden mit der Kirche, wir wollen die Möglichkeit, die Gesetze, welche den Schutz des Staates gegen Übergriffe der Kirche bewirken, milde anzuwenden oder ruhen zu

lassen. Wir wollen die Waffen auf dem Fechtboden niederlegen, aber weggeben wollen wir sie nicht. Wir glauben, daß wir jetzt Frieden erhalten werden, aber die Zeit kann schnell wieder da sein, wo wir die Waffen brauchen."

Gegen Virchow bemerkte Bismarck bei der Beratung des ersten Friedensgesetzes im Jahre 1880:

„Der Herr Vorredner hat ja vollständig recht, wenn er sagt, daß dieser Kampf, den er selbst den Kulturkampf genannt hat, seine wesentliche politische Seite hat. Die römische Kirche ist von jeher nicht bloß eine geistliche und kirchliche, sondern auch eine politische Macht gewesen, und der Herr Vorredner hat uns darüber nichts neues gesagt, die wir unsere deutsche Geschichte tausend Jahre rückwärts kennen. Das Papsttum ist, wie jede Kirche gelegentlich, eine sehr starke politische Macht gewesen. Rein konfessionelle Kämpfe würde ich überhaupt nicht führen; wenn der politische Beisatz, die Machtfrage nicht wäre, eine Machtfrage, die auch in der vorchristlichen Zeit sich zwischen Königen und Priestern kenntlich gemacht hat — wenn die nicht da wäre, würde ich ja mit einer solchen Entschiedenheit in diesen Kampf nicht eingetreten sein, da ich konfessionelle Stellungen nicht bekämpfe.

Der Herr Vorredner hat mir vorgeworfen und hat auch darin wieder den üblichen Mangel an Konsequenz bei mir entdeckt, daß ich diesen Kampf nicht fortgesetzt hätte, daß ich ihn eine Zeit hindurch mit Lebhaftigkeit betrieben und nachher fallen gelassen hätte. Nun, jeder Kampf hat seine Höhe und seine Hitze, aber kein Kampf im Innern zwischen Parteien und der Regierung, kein Konflikt kann von mir als eine dauernde und nützliche Institution behandelt werden. Ich muß Kämpfe führen, aber doch nur zu dem Zweck, den Frieden zu erlangen; diese Kämpfe können sehr heiß werden, das hängt nicht immer von mir allein ab — aber mein Endziel ist dabei immer doch der Friede. Wenn ich nun glaube, in der heutigen Zeit diesem Frieden mit mehr Wahrscheinlichkeit näher zu kommen, als in der Zeit, wo des Kampfes Hitze entbrannte, so ist es ja an sich meine Pflicht, dem Frieden meine Aufmerksamkeit zuzuwenden

und nicht weiter zu fechten, bloß um zu fechten, gleich einem politischen Raufbold, sondern ich fechte, um den Frieden zu erlangen. Kann ich ihn haben, kann ich auch nur einen Waffenstillstand, wie wir deren ja gehabt haben, die Jahrhunderte hindurch gedauert haben, erlangen, durch einen annehmbaren modus vivendi, so würde ich pflichtwidrig handeln, wenn ich diesen Frieden nicht acceptieren wollte. Aber selbst, wenn ich händelsüchtiger wäre und den Kampf fortsetzen wollte, so würde ich das haben aufgeben müssen, nachdem die Bundesgenossen, mit denen ich in Gemeinschaft damals gefochten habe, mich verlassen haben, oder für ihre weitere Unterstützung Preise gefordert haben, die ich im Rückblick auf das Reich und das Land Preußen nicht gewähren konnte. Wenn ich zuletzt durch die Bewegungen und Verschiebungen, welche innerhalb der liberalen Parteien vorgehen, die mir damals beistanden, jetzt aber nicht mehr, vor die Entscheidung gestellt werde, zwischen einer Annäherung an das Zentrum und einer Annäherung an den Fortschritt zu optieren, so wähle ich aus staatsmännischen Gründen das Zentrum."

In seinen „Gedanken und Erinnerungen" hat Fürst Bismarck sich sehr eingehend über die Entstehung und die wahren Gründe des Kulturkampfes ausgesprochen.

Von der Stimmung eines Besiegten ist jedoch in den „Erinnerungen" nichts zu finden.

Die Veranlassung zu dem sogenannten Kulturkampf, gab nach der von dem Erzbischof Ledochowski vergeblich in Versailles nachgesuchten Intervention zu Gunsten des Kirchenstaates die Weigerung Bismarcks gegenüber dem Bischof Ketteler von Mainz, die später aufgehobenen preußischen Verfassungsartikel, 15, 16, 18, die das Verhältnis der katholischen und evangelischen Kirche zum Staate betrafen, in die deutsche Reichsverfassung aufzunehmen.[163]) Diese Artikel hatten es der katholischen Kirche möglich gemacht, sich im preußischen Staate in großer Unabhängigkeit und Freiheit zu entwickeln. Bismarck begleitet in seinen „Gedanken und Erinnerungen"

---

[163]) cfr. „Gedanken und Erinnerungen", II, pag. 123 ff.

die ablehnende Haltung gegen Ketteler mit folgenden, seinen staatsmännischen Scharfsinn prägnant kennzeichnenden Worten: „Für mich war die Richtung unserer Politik nicht durch ein konfessionelles Spiel bestimmt, sondern lediglich durch das Bestreben, die auf dem Schlachtfeld gewonnene Einheit möglichst dauerhaft zu festigen. Ich bin in konfessioneller Beziehung jederzeit tolerant gewesen bis zu den Grenzen, welche das Zusammenleben verschiedener Bekenntnisse in demselben staatlichen Organismus den Ansprüchen eines jeden Sonderglaubens zieht. Die therapeutische Behandlung der katholischen Kirche in einem weltlichen Staate ist aber dadurch erschwert, daß die katholische Kirche, wenn sie ihren theoretischen Beruf voll erfüllen will, über das kirchliche Gebiet hinaus den Anspruch auf Beteiligung an weltlicher Herrschaft zu erheben hat, unter kirchlichen Formen eine politische Institution ist und auf ihre Mitarbeiter die eigene Überzeugung überträgt, daß ihre Freiheit in ihrer Herrschaft besteht und daß die Kirche überall, wo sie nicht herrscht, berechtigt ist, über diokletianische Verfolgung zu klagen."

Über die ehemalige katholische Abteilung im Kultusministerium sagt Bismarck in seinen „Gedanken und Erinnerungen": „Der Chef der katholischen Abteilung war damals Krätzig, der früher Radziwillscher Privatbeamter gewesen und dies im Staatsdienst auch wohl geblieben war . . . Die katholische Abteilung des Kultusministeriums, ursprünglich gedacht als eine Einrichtung, vermöge deren katholische Preußen die Rechte ihres Staates in den Beziehungen zu Rom vertreten sollten, war durch den Wechsel der Mitglieder nach und nach zu einer Behörde geworden, die inmitten der preußischen Bureaukratie die römischen und polnischen Interessen gegen Preußen vertrat. Ich habe mehr als einmal dem Könige auseinandergesetzt, daß diese Abteilung schlimmer sei als ein Nuntius in Berlin. Sie handle nach Anweisungen, die sie aus Rom empfinge, vielleicht nicht immer vom Papst, und sei neuerdings hauptsächlich polnischen Einflüssen dienstbar geworden." In weiterem wird ein Nuntius in Berlin als das kleinere Übel deswegen erklärt, weil ein solcher die In-

teressen der katholischen Kirche, nicht aber die der Polen zu vertreten als seine Hauptaufgabe ansehen, aber nicht die intimen Beziehungen der Bureaukratie besitzen würde, welche die Mitglieder der katholischen Abteilung als „in der Garnison der ministeriellen Zitadelle unseres Verteidigungssystems gegen revolutionäre Anläufe sitzende staatsfeindliche Parteigänger" erscheinen ließen.

Über seinen Anteil am Kulturkampf sagt Fürst Bismarck in demselben Werke:

„Auf die juristische Detailarbeit der Maigesetze würde ich nie verfallen sein; sie lag mir ressortmäßig fern, und weder in meiner Absicht, noch in meiner Befähigung lag es, Falk als Juristen zu kontrollieren oder zu korrigieren. Ich konnte als Ministerpräsident nicht gleichzeitig den Dienst des Kultusministers tun, auch wenn ich vollkommen gesund gewesen wäre. Erst durch die Praxis überzeugte ich mich, daß die juristischen Einzelheiten psychologisch nicht richtig begriffen waren. Der Mißgriff wurde mir klar an dem Bilde ehrlicher, aber ungeschickter preußischer Gendarmen, die mit Sporen und Schleppsäbel hinter gewandten und leichfüßigen Priestern durch Hintertüren und Schlafzimmer nachsetzten."

Wie wenig der Fürst aber deswegen den schließlich zu stande gebrachten Frieden als eine Niederlage des Staates angesehen hat, ergeben folgende Sätze: „Ich hielt umsomehr für angezeigt, den Frieden anzubahnen, wenn die Schule gedeckt, die Verfassung von den aufgehobenen Artikeln und der Staat von der katholischen Abteilung befreit bliebe . . . Im Jahre 1886 gelang es, die von mir teils erstrebte, teils als zulässig erkannte Gegenreformation zum Abschluß zu bringen, den modus vivendi zu erreichen, der immer noch verglichen mit dem status quo von 1871 ein für den Staat günstiges Ergebnis des ganzen Kulturkampfes aufweist."

Am Schluß der Bismarckschen Auseinandersetzungen in den „Gedanken und Erinnerungen", erhält die römische Kirche das nachfolgende Urteil: „Bei jedem modus vivendi wird Rom eine evan=

gelische Dynastie und eine evangelische Kirche als eine Ungerechtigkeit und Krankheit betrachten, deren Heilung die Aufgabe seiner Kirche sei. Ein ewiger Friede mit der römischen Kurie liegt nach den gegebenen Lebensbedingungen ebenso außerhalb der Möglichkeit wie ein solcher zwischen Frankreich und dessen Nachbarn .... Die römische Kurie ist eine unabhängige politische Macht, zu deren unabänderlichen Eigenschaften derselbe Trieb zum Umsichgreifen gehört, der unseren französischen Nachbarn innewohnt. Für den Protestantismus bleibt ihr das durch kein Konkordat zu beruhigende aggressive Streben des Proselytismus und der Herrschsucht; sie duldet keine Götter neben ihr."

Als ausreichendes und definitives Resultat des Kulturkampfes verzeichnet Fürst Bismarck, daß es gelungen sei, dem Polonismus gegenüber die im Kulturkampf gewonnenen Beziehungen der Schule zum Staate und die eingetretene Änderung der einschlagenden Verfassungsartikel als definitive Errungenschaft festzuhalten. Diese Errungenschaften seien wertvoller als die maigesetzlichen Verbote geistlicher Tätigkeit und der juristische Fangapparat für widerstrebende Priester. Ein wichtiger Gewinn sei auch die Beseitigung der katholischen Abteilung und ihrer staatsgefährlichen Tätigkeit in Schlesien, Posen und Preußen.

Über die durch den Kulturkampf herbeigeführte Zivilehe urteilt Fürst Bismarck in den „Gedanken und Erinnerungen": „Ich hielt mit Luther die Eheschließung für eine bürgerliche Angelegenheit, und mein Widerstand gegen Anerkennung dieses Grundsatzes beruhte mehr auf Achtung vor der bestehenden Sitte und der Überzeugung der Massen, als auf eigenem christlichen Bedenken."

Elsaß-Lothringen.

Am 23. August 1870 richtete der frühere preußische Ministerpräsident Freiherr v. Manteuffel aus Crossen die nachstehenden Zeilen an den Grafen Bismarck:[164])

„Ew. Exzellenz bitte ich, diese Zeilen, welche, wie ich voraus bemerke, auf Antwort keinen Anspruch machen, ungelesen in den Papierkorb zu werfen, wenn über einen eventuellen Friedensschluß schon feste Entscheidung gefaßt ist, oder wenn Ew. Exzellenz die Ansichten anderer oder speziell der meinigen über diesen Punkt zu vernehmen nicht für angemessen halten. Die, wie mir scheint, sehr große Schwierigkeit, zu einem Friedensschlusse zu gelangen, scheint mir auf zwei Seiten zu liegen. Einmal handelt es sich darum, solche Bedingungen zu finden, welche irgend ein in Frankreich etabliertes Gouvernement einzugehen im stande ist und welche doch zugleich unsere berechtigten Forderungen befriedigen, ohne einen Einspruch der europäischen Mächte zu provozieren, und zweitens kommt es darauf an, den verschiedenen Teilnehmern des Krieges ein ihren Leistungen entsprechendes Äquivalent zu gewähren, also mit anderen Worten, die Spolien zwischen dem Norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg und Baden gerecht zu verteilen.

Ich gehe nun von der Voraussetzung aus, daß 1. nach dem Kriege und durch den Frieden ein größeres deutsches Gemein-

[164]) cfr. Denkwürdigkeiten des Ministerpräsidenten Otto Frh. v. Manteuffel. Herausgegeben von H. v. Poschinger. III, pag. 375—377. Berlin 1901. Ernst Siegfried Mittler & Sohn.

wesen im Anschluß an den Nordbund hergestellt, d. h. ein Deutsches Reich gegründet wird; 2. daß Elsaß und Lothringen nicht bei Frankreich bleiben dürfen.

Und mein Vorschlag geht dahin: Elsaß und Lothringen werden von Frankreich an Deutschland abgetreten; diese Gebiete werden aber nicht verteilt, sondern werden in ihrer Totalität Reichslande, d. h. sie werden namens des Reiches von dessen Präsidium (König von Preußen) administriert, ihre Überschüsse fließen in die allgemeine Bundeskasse; ihre Vertretung finden sie im Reichstage und außerdem erhalten sie provinzialstädtische Verfassungen; beide Gebiete werden völkerrechtlich für neutral erklärt.

Hierdurch wird folgendes erreicht: Es wird jeder Hader über die Teilung der Eroberung vermieden, das gemeinschaftlich Eroberte wird zu gemeinsamem Zwecke bestimmt. Es fehlt nicht an Vorgängen, und zwar aus den besten Zeiten der deutschen Geschichte, daß nicht nur einzelne Städte, sondern auch heimgefallene Herzogtümer unmittelbar unter Kaiser und Reich gestellt wurden; nur ließ das Bestreben der Kaiser, diese Landesteile für ihre Familien nutzbar zu machen, das Verhältnis gewöhnlich nicht lange bestehen. Ein wesentlicher Einwand, der französischerseits gegen die Abtretung gemacht werden wird, dürfte darin bestehen, daß durch eine solche Frankreich der Invasion geöffnet und Paris fortwährend bedroht sein würde, wie dies ja in den Staatsschriften von Mazarin und Louis XIV. vielfach zu lesen ist. Hiergegen würde die Neutralisierung dieser Lande geltend zu machen sein, welche auch den etwaigen Bedenken der übrigen europäischen Mächte wegen Störung des sogenannten Gleichgewichts entgegen zu halten wäre. Es muß zugegeben werden, daß es besonders schwierig sein wird, diese Neutralität staatsrechtlich zu destinieren, aber für unmöglich halte ich es nicht. Die Herzogtümer könnten so gut wie das neutrale Belgien Truppen halten und Festungen besetzen und sich, sobald ihre Neutralität nicht respektiert würde, verteidigen. In solchem Falle würde die Armee immer hinter ihnen stehen.

Dies meine ungefähren Ideen, welche ich zum beliebigen

Gebrauche nur mit der Reserve hingebe, daß es durchaus nicht meine Absicht ist, sie etwa meinerseits durch Teilnahme an den Verhandlungen durchzuführen. Übrigens sind meine Gedanken und Gebete bei unserer Armee, bei der sich auch mein einziger Sohn befindet. Seit neun Tagen sind wir ohne Nachricht von ihm. Gott schütze ihn.

Entschuldigen Ew. Exzellenz, daß ich mir erlaubte, durch diese Zeilen Ihre Aufmerksamkeit auf Augenblicke in Anspruch zu nehmen."

Graf Bismarcks Antwort, d. d. Reims, 8. September 1870, lautete:

„Ew. Exzellenz wollen mir verzeihen, daß ich erst jetzt Ihr gefälliges Schreiben vom 23. v. Mts. beantworte. Gerade in der Zeit, in welcher ich dasselbe empfing, drängten sich die Ereignisse, welche auch Ihr Herz mit Dank gegen Gott erfüllt haben, so rasch und in solchen Verhältnissen, daß es kaum möglich war, auch nur den Forderungen des Augenblicks gerecht zu werden. Ich ergreife aber den ersten Moment, der frei ist, um Ew. Exzellenz meinen aufrichtigen Dank für Ihre gütigen Zeilen zu sagen und Ihnen zugleich auszusprechen, wie sehr ich im wesentlichen mit den von Ew. Exzellenz dargelegten Auffassungen einverstanden bin, wenngleich ich in einzelnen Stücken eine abweichende Ansicht nicht verhehlen will.

Über die künftige Gestaltung von Deutschland selbst hege ich so wenig Besorgnis, wie Ew. Exzellenz es tun. Die Mainlinie ist meines Erachtens durch das Bündnis, welches sich in der Stunde der Gefahr über Verhoffen bewährt hat, und durch die jetzige Waffenbrüderschaft für alle praktischen Zwecke der Verteidigung Deutschlands nach außen bereits überschritten. Es unterliegt auch für mich keinem Zweifel, daß, wie Ew. Exzellenz sagen, „unter irgend welchen Formen" die Vereinigung der deutschen Staaten ihrer weiteren Reife entgegengehen wird. Ew. Exzellenz werden meine Scheu begreifen, vor der Entscheidung von dem Preise des Sieges zu sprechen, aber für den Fall, daß der Sieg unseren Fahnen, was Gott verleihen möge,

treu bleibt und wir für Deutschland sein altes Reichsland wiedergewinnen, hat der Gedanke, welchen Ew. Exzellenz aussprechen, daß solche Lande nicht verteilt, sondern zum Reichsland erklärt und im Namen Deutschlands verwaltet werden, schon nach den ersten siegreichen Schlachten die Genehmigung Sr. Majestät des Königs erhalten. Dagegen scheint es mir unmöglich, mit einer solchen Stellung die Neutralität zu verbinden. Die neuen Lande müssen einen integrierenden Teil Deutschlands bilden, für dessen bisher im Westen mangelnden Schutz ihre Festungen die unentbehrliche Grundlage bilden. Aus ihrer Neutralität würde die Gefahr entstehen, daß sie vermöge der Sympathieen ihrer Einwohner und ihrer Truppen im Kriege nach Frankreich hin gravitieren, und daß diese französischen Sympathieen, welche gewiß in dem größten Teile der Bevölkerung zurückbleiben würden, gerade in ihrer Armee einen doppelt gefährlichen Krystallisationspunkt finden würden.

Wie erfreulich es mir gewesen, mich mit Ew. Exzellenz in so wesentlichen Gesichtspunkten zu begegnen, darf ich wohl nicht erst ausdrücklich aussprechen. Ew. Exzellenz Schreiben ist mir eine neue Bürgschaft dafür gewesen, wie die Gedanken aller Patrioten in dem Hinblick auf das eine Ziel der Macht und des gesicherten Schutzes Deutschlands zusammentreffen.

Wenn ich von Ihrem Herrn Sohne, von welchem Ihnen einige Tage Nachrichten gemangelt haben, etwas erfahre — was gerade hier im Hauptquartier schwerer ist, als man sich vorstellt — so werde ich Ew. Exzellenz sogleich telegraphieren. Ich hoffe, daß Ew. Exzellenz inzwischen direkt gute Nachrichten erhalten haben. v. Bismarck."

Der Gesetzentwurf wegen Vereinigung von Elsaß- und Lothringen mit dem Deutschen Reiche bestimmte folgendes:

1. Elsaß und Lothringen werden mit dem Deutschen Reiche sofort vereinigt.

2. Die Verfassung des Deutschen Reiches tritt in Elsaß und Lothringen am 1. Januar 1874 in Wirksamkeit.

3. Einzelne Teile der Reichsverfassung können durch Verordnung des Kaisers mit Zustimmung des Bundesrates schon vor dem 1. Januar 1874 eingeführt werden.

4. Von jetzt bis zum Eintritt der Wirksamkeit der Reichsverfassung wird das gesamte Gesetzgebungsrecht — auf den Gebieten der Reichs- und der Landesgesetzgebung — vom Kaiser mit Zustimmung des Bundesrates ausgeübt.

5. Vom Eintritt der Wirksamkeit der Reichverfassung an steht dem Reiche für Elsaß und Lothringen das Recht der Gesetzgebung auch bezüglich der Angelegenheiten zu, welche in den Bundesstaaten der Reichsgesetzgebung nicht unterliegen.

6. Alle anderen Rechte der Staatsgewalt außer dem der Gesetzgebung übt der Kaiser aus.

Die wesentlichen Grundsätze der Vorlage wurden nicht ernstlich angefochten und konnten nicht angefochten werden, weil alle Parteien darin übereinstimmten, daß erst der Boden für das endgültige Verhältnis Elsaß-Lothringens geebnet und während der Zwischenzeit die Fürsorge für die Regelung der dortigen Zustände ausschließlich in die feste Hand des Staatsmannes gelegt werden müsse, der vermöge seiner Stellung, seiner Erfahrung und seiner patriotischen Hingebung vorzugsweise den Beruf hatte, als Vermittler zwischen den besonderen Wünschen der neuen Reichsgenossen und den Gesamtinteressen der Nation zu wirken.

Bei der ersten Beratung, am 2. Mai 1871, hob Bismarck die Mittel hervor, durch welche die deutsche Verwaltung die erste Abneigung der Elsässer überwinden zu können hoffe.

Er sagte dabei: „Wir sind im stande, den Bewohnern einen viel höheren Grad von kommunaler und persönlicher Freiheit zu bewilligen, als die französischen Einrichtungen und Überlieferungen es je vermochten. — — — Ich bin überzeugt, daß wir der Bevölkerung des Elsaß auf dem Gebiete der Selbstverwaltung ohne Schaden für das gesamte Reich einen erheblich freieren Spielraum lassen können — von Hause aus, der allmählich so erweitert wird, daß er dem Ideal zustrebt, daß jeder einzelne,

jeder engere kleinere Kreis das Maß der Freiheit besitzt, das überhaupt mit der Ordnung des Gesamt-Staatswesens verträglich ist. Ich glaube deshalb, daß es uns mit deutscher Geduld und mit deutschem Wohlwollen gelingen wird, den Landsmann dort zu gewinnen — vielleicht in kürzerer Zeit, als man jetzt erwartet."

Bei der weiteren Beratung am 25. Mai 1871 sprach der Reichskanzler sodann die Worte, welche eine so überraschende Bestätigung gefunden haben:

„Die Elsässer haben sich in ihrer zweihundertjährigen Zugehörigkeit zu Frankreich ein tüchtiges Stück Partikularismus nach guter deutscher Art erhalten, und das ist der Baugrund, auf dem wir meines Erachtens mit dem Fundamente zu beginnen haben werden. Diesen Partikularismus zunächst zu stärken, ist, im Widerspruch zu den Erscheinungen, die uns in ähnlicher Weise im Norden Deutschlands vorgelegen haben, jetzt unser Beruf. Je mehr sich die Bewohner des Elsaß als Elsasser fühlen werden, umsomehr werden sie das Franzosentum abtun."

— — „Was später," fügte der Fürst hinzu, „im Interesse des Reichs, im Interesse des Elsasses zu tun sein wird, darüber wollen wir vor allen Dingen, denke ich, die Elsasser und Lothringer selbst hören. Ehe wir weiter gehen, habe ich vor allem das Bedürfnis, die Meinung der Elsasser selbst kennen zu lernen. — —"

Über die Einrichtungen kommunaler Selbstverwaltung äußerte Fürst Bismarck des näheren:

„Die erste Maßregel wird sein: die Anordnung der Kommunalwahlen, daß die Wahlen im ganzen Elsaß-Lothringen stattfinden. Die zweite Maßregel wird die sein, daß die Generalräte gewählt werden, damit wir in den Departements Versammlungen haben, die uns mit mehr Sachkunde, als unsere dorthin geschickten Gesandten Auskunft darüber geben können, wo die Leute der Schuh drückt, und was sie für Bedürfnisse haben."

Elsaß-Lothringen sollte mit dem vorher erwähnten Gesetzentwurf am 1. Januar 1874 in die volle Beteiligung an der

Deutschen Verfassung und in den Genuß der darauf begründeten politischen Rechte eintreten. Der zu diesem Zweck dem Reichstage 1873 vorgelegte Gesetzentwurf enthielt im wesentlichen Folgendes:

Die Verfassung des Deutschen Reiches soll in Elsaß-Lothringen vom 1. Januar 1874 in Wirksamkeit treten; — das Gebiet des Reichslandes Elsaß-Lothringen tritt somit dem in der Verfassung bezeichneten Bundesgebiet zu; — in Elsaß-Lothringen werden bis auf weiteres fünfzehn Abgeordnete zum Deutschen Reichstage gewählt; — das Wahlgesetz für den Deutschen Reichstag tritt zu dem genannten Zeitpunkt in Kraft; — für Elsaß-Lothringer, welche sich für die französische Nationaltät erklärt haben, aber nicht ausgewandert sind, ruht die Berechtigung zum Wählen und zur Wählbarkeit so lange, als sie jene Erklärung vor der zuständigen Behörde nicht ausdrücklich zurückgenommen haben.

Auch nach Einführung der Verfassung und bis zu anderweiter gesetzlicher Regelung kann der Kaiser unter Zustimmung des Bundesrates, während der Reichstag nicht versammelt ist, Verordnungen mit gesetzlicher Kraft erlassen. Dieselben dürfen nichts bestimmen, was der Verfassung oder den in Elsaß-Lothringen geltenden Reichsgesetzen zuwider ist, und sich nicht auf solche Angelegenheiten beziehen, zu welchen die Zustimmung des Reichstages erforderlich ist. Solche Verordnungen sind dem Reichstage bei dessen nächstem Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen. Sie treten außer Kraft, sobald die Genehmigung versagt wird. —

Bei der ersten Beratung des Entwurfs im Reichstage erklärte der Direktor der Verwaltung Elsaß-Lothringens im Reichskanzleramte, Geheimer Rat Herzog, die Reichsregierung habe sich nicht verborgen, daß die Gewährung aller deutschen Staatsbürgerrechte an die Elsässer in gewisser Weise ein Wagnis sei.[165]) Es fehlte jeder Anhalt, in welchem Sinne dieselben von dem Wahlrecht Gebrauch machen, welche Abgeordneten sie in den Reichstag schicken würden.

---

[165]) cfr. „Provinzial-Correspondenz“ von 18. Juni 1873.

Aber mögen die Wahlen ausfallen wie sie wollen, die Regieruug sei dennoch der Ansicht, daß die Beteiligung der Elsässer an dem politischen Leben Deutschlands das beste Mittel sei, sie geistig am schnellsten wieder zu uns herüberzuziehen. In betreff der Ausschließung derjenigen Elsaß-Lothringer, welche für Frankreich optiert haben, vom Wahlrecht, erklärte der Vertreter der Regierung: Der bei weitem größte Teil der sogenannten Optionserklärungen sei abgegeben worden, ohne daß damit die Absicht der wirklichen Auswanderung verbunden war. Es lasse sich dies aus der Tatsache ableiten, daß von etwa 160000 Optanten nur etwa 40 000 oder 25% ausgewandert seien. Der überwiegende Teil gab die Erklärung ab, um tatsächlich des Schutzes und des Vorrechtes der deutschen Staatsbürger zu genießen, zugleich aber ein Zeugnis zu haben, das bei einem eintretenden Umschwung seinen französischen Patriotismus dokumentierte. Eine solche Zwiefältigkeit der nationalen Zugehörigkeit befähige nicht zur Ausübung des höchsten politischen Ehrenrechts im Deutschen Reich, weil besorgt werden müsse, daß diejenigen, die sich für Franzosen halten, wenn sie von dem Wahlrechte Gebrauch machen, es nicht gerade zur Förderung deutscher Interessen ausüben würden. Und wenn man sonst mit völligem Gleichmut erwarten dürfe, welcher politischen Partei die elsässischen Abgeordneten angehören werden, so wäre es doch nicht passend und zuträglich, eine französische Fraktion in dem Reichstage zu sehen. Das beste und einfachste Mittel, die Verhältnisse klar zu stellen, sei das in Vorschlag gebrachte, es den Beteiligten zu überlassen, durch Zurücknahme ihrer frühreren Erklärung den Zweifel, ob sie sich als deutsche Reichsangehörige betrachten oder nicht, zu beseitigen. Die Reichsregierung betrachte die Vorlage als einen bedeutsamen Fortschritt.

Fürst Bismarck hob seinerseits noch hervor, daß die Einrichtung, wonach der Reichstag zugleich auch der Landtag für die besonderen Angelegenheiten Elsaß-Lothringens sei, nur eine einstweilige sein könne, aus welcher die Regierung in Übereinstimmung mit dem Reichstage herauszukommen hoffe, wenn erst

die elsässisch-lothringischen Abgeordneten im Reichstage sitzen und an der Beratung sich beteiligen. Den ganzen Reichstag fortgesetzt zur Vertretung eines Landes von 1 1/2 Millionen Einwohnern in Anspruch zu nehmen, dazu sei die Zeit des Reichstages zu kostbar. Was aber die einstweilige Befugnis des Bundesrates zur Gesetzgebung betreffe, so müsse derselbe das Vertrauen in Anspruch nehmen, daß er die ihm provisorisch anzuvertrauende Einwirkung auf die Gesetzgebung in den Zwischenzeiten nicht mißbrauchen werde, daß er sich mit dem Reichstag, ohne den er die politische Tätigkeit ja nicht einseitig fortsetzen könne, nicht in Widerspruch setze, daß die verbündeten Regierungen sich dem nicht aussetzen, daß ihre Gesamtbehandlung der Gesetzgebung in der Zwischenzeit, sowie der Reichstag wieder zusammentritt, aus dem Gesichtspunkte beurteilt wird, „wie habt Ihr nur dergleichen tun können, nachdem Euch die Ansichten des Reichstages bekannt waren,“ sondern daß man sorgfältig erwägen werde, was man nachher vor dem Reichstag werde rechtfertigen können. Es handele sich um ein Gesetz über ein neues Provisorium; in dieser Beziehung möge man den verbündeten Regierungen und ihren Organen das Vertrauen gewähren, welches ihnen in anderen ebenso wichtigen Angelegenheiten nicht versagt worden ist.

Am 16. Mai 1873, bei der Beratung der Übersicht der Verwaltung in den Reichslanden replizierte Fürst Bismarck auf eine Rede des Abgeordneten Windthorst u. a. wie folgt:

„Der Herr Vorredner hat in bezug auf die Diktatur und deren Schrecken einige Gespenster heraufbeschworen, die er, glaube ich, bereitwillig wieder entlassen wird, wie er sie zitiert hat, wenn er sich die gesetzliche Lage der Sache so klar macht, wie sie den verbündeten Regierungen ist. Diese Frage ist gesetzlich vollständig geregelt.

Am 1. Januar, der uns bevorsteht, hat die Diktatur, insoweit der Reichstag nicht inzwischen etwas anderes beschließt, ihr Ende, und es ist die Aufgabe der verbündeten Regierungen, dem Reichstage in der Zwischenzeit eine bereits in der Arbeit

begriffene und augenblicklich dem Gutachten des Oberpräsidenten unterliegende Vorlage zu machen, nach welcher Sie dann selbst entscheiden werden, was an die Stelle der jetzigen Einrichtung zu treten hat, und in welcher Weise der Reichstag seine Befugnisse demnächst, sei es als elsasser Landtag gleichzeitig, sei es als Reichstag, ausüben will. Ich selbst sehe diesem Wechsel insoweit mit Hoffnung entgegen, als ich mir davon, daß unsere elsasser Landsleute hier mit uns tagen werden, und zwar von Anfang des nächsten Jahres, wie ich hoffe, eine wesentliche Verbesserung in den gegenseitigen Beziehungen, eine wesentliche Klärung manches Mißverständnisses über deutsche Verhältnisse verspreche und auch ein wesentliches Gegengewicht gegen die Einwirkung derjenigen Elemente und Parteien, welche nicht wünschen, daß diese Verhältnisse zur vollständigen Ruhe kommen.

Die Aufgabe, die wir dort durch den Friedensschluß übernommen haben, ist ja an und für sich eine außerordentlich schwierige, wir können uns ja nicht verhehlen, daß die Bedingung eines konstitutionellen Verfassungslebens, nämlich die freiwillige Mitwirkung in verfassungsmäßiger Tätigkeit des Volkes, soweit es dazu berufen ist, dort in diesem neuerworbenen Lande bisher nur in einem Maße vorhanden ist, das man unterschätzen oder überschätzen kann, aber jedenfalls nicht in der freudigen Hingebung für die Gesamtzwecke, wie wir sie beispielsweise bei dem Herrn Vorredner zweifellos voraussetzen. Wir haben ja dort notwendig mit manchen Sympathien für eine zweihundertjährige Vergangenheit zu kämpfen, die den Einwohnern manches Ruhmreiche, manches Vorteilhafte gebracht hat, wir haben die wirklich französischen Sympathien im Lande mühsam zu überwinden, vor allen Dingen aber dafür zu sorgen, daß sie uns die materielle Sicherheit Deutschlands nicht schädigen.

Denn nicht aus Besitzsucht nach Land und Leuten, auch nicht aus dem berechtigten Gefühl, altes Unrecht sühnen zu wollen, was uns vor 200 Jahren geschehen ist, sondern in der bitteren Notwendigkeit, uns auf weitere Angriffe eines kriegerischen Nachbarn gefaßt

machen zu müssen, haben wir die Forderung auf Landabtretung, auf Festungsabtretung so weit ausgedehnt, wie es geschehen ist, damit wir ein Bollwerk haben, hinter dem wir weitere Angriffe von der Art abhalten können, wie sie seit 300 Jahren jede Generation in Deutschland erlebt hat. Ich glaube, unter uns allen ist niemand, dessen Vorfahren nicht in jeder Generation seit 300 Jahren in der Lage gewesen wären, mit Frankreich zu fechten, wenn sie überhaupt Soldaten waren. Also lediglich die Rücksicht auf unsere Sicherheit hat uns geleitet, eine Rücksicht, die um so berechtigter ist, als Frankreich in der Regel bei seinen Angriffen in Deutschland bei dessen früherer Zerrissenheit Bundesgenossen gefunden hat und dadurch stärker geworden ist und die Abwehr schwerer."

Der Eintritt der Elsaß-Lothringer in den Reichstag auf Grund der am 1. Januar 1874 eingeführten Reichsverfassung brachte zunächst anscheinend einen Rückschlag gegen alle bis dahin gehegten Hoffnungen auf eine günstige Entwicklung. Namentlich die Hoffnung, daß die elsaß-lothringischen Abgeordneten selbst ihre Kenntnis des Landes und seiner Bedürfnisse dazu verwerten würden, dem Reichstage die Förderung der Landesinteressen zu erleichtern, ging nicht in Erfüllung. Die meisten Abgeordneten stellten sich lediglich auf den Boden starrer Verneinung und beteiligten sich größtenteils gar nicht an den Arbeiten des Reichstages oder wenigstens nicht an den sachlichen Kommissionsberatungen.

Dieses unfruchtbare Verhalten der elsaß-lothringischen Reichstagsabgeordneten wurde für den Reichskanzler ein Grund mehr, die Verwirklichung seiner Hoffnungen auf dem Boden der kommunalen Selbstverwaltung weiter zu erstreben.[166]) Er war überzeugt, daß ein großer und ehrenwerter Teil der Bevölkerung mit der bloßen Protestpolitik nicht einverstanden war: die praktisch besonnene Haltung der Bezirkstage gab davon entschiedenes Zeugnis. Hierauf gestützt, rief die Regierung den Landesausschuß

[166]) cfr. „Provinzial-Correspondenz" vom 4. April 1877.

ins Leben, um mit demselben die Interessen der Reichslande wirksamer beraten zu können. Die Befugnisse des Landesausschusses waren zunächst auf die Vorberatung und Begutachtung der Gesetze und der Verwaltungsanordnungen von allgemeiner Bedeutung beschränkt. Warum dem Landesausschusse nicht alsbald weitergehende Befugnisse gegeben werden konnten, darüber sprach sich der Reichskanzler am 2. Dezember 1874 also aus:

„Ich habe bis zu dem Zeitpunkte, wo wir die jetzt unter uns anwesenden Abgeordneten von Elsaß-Lothringen kennen lernten, einigermaßen sanguinischere Ansichten über die Möglichkeit gehabt, in Elsaß-Lothringen bald ein konstitutionelles, parlamentarisches Leben groß zu ziehen. — —

Wir haben diesen Weg gewählt, damit wir, wenn wir sähen, die Entschlossenheit, die Neigung, die elsässer Geschäfte mit Rücksicht auf die Zugehörigkeit des Landes zum Deutschen Reiche zu betreiben, ist noch nicht in hinreichendem Maße vorhanden, noch zuwarten können. — —

Wir halten an den Ansichten, die früher in bezug auf die Herstellung einer elsässer Landesvertretung von mir geäußert worden sind, durchaus fest; wenn wir dem nicht näher treten wollten, aber vorsichtig näher treten, so würden wir auch dieses Statut nicht eingebracht haben, das ja einer weiteren Ausbildung fähig ist.

Ehe wir weiter vorschreiten können, müssen uns weitere Wahlen die Probe liefern, ob dort wirklich die Elemente dauernd die Oberhand gewinnen, die dahin streben, die Gemüter dem Deutschen Reiche zu entfremden — —."

Bei der Eröffnung des Landesausschusses im Juni 1875 sprach der Oberpräsident von Moeller die Worte:

„Das Ziel unserer gemeinsamen Arbeit sei die Wohlfahrt Elsaß-Lothringens, seine fortschreitende Entwicklung auf geistigem, wie auf materiellem Gebiete. Lassen Sie uns gemeinsam dahin streben, daß diese uralten Reichslande als lebendiges Glied des neuen Reiches dieselbe hervorragende Bedeutung erlangen, wie, zu Ehr und Ruhm Ihrer Vorfahren, in den besten Zeiten des

alten Reiches. — Die Zukunft Elsaß-Lothringens liegt zum guten Teile in Ihrer Hand. Ihr Einfluß darauf wird um so größer und wohltätiger sein, Sie werden um so sicherer die Basis zur Heranbildung eines eigenartigen Staatswesens gewinnen, je fester Sie bei Ihren Beratungen stets vor Augen haben, daß die Interessen Elsaß-Lothringens unlösbar mit denen des Deutschen Reiches verbunden sind, je mutiger Sie dazu helfen, daß die Elsaß-Lothringer ihr Vaterland in Deutschland suchen und wiederfinden."

Die Erwartungen, welche die Regierung an die Einrichtung des Landesausschusses geknüpft hatte, erfüllten sich in hohem Maße. Derselbe hatte seine Aufgabe vom ersten Augenblick an richtig erfaßt und zugleich im Lande Einfluß und Bedeutung gewonnen; seinem Wirken war es mit zu danken, daß ein Umschwung in der öffentlichen Meinung eintrat, daß ein immer größerer Teil der Bevölkerung sich daran gewöhnte, geschichtliche Tatsachen als unabänderlich zu nehmen und allgemach müde wurde, daß seine heimischen Interessen durch unfruchtbares Grollen preisgegeben wurden.

Der Landesausschuß war zunächst durch Erlaß vom 29. Oktober 1874 als Versammlung mit beratender Stimme eingerichtet worden.

Der Allerhöchste Erlaß Sr. Majestät des Kaisers an den Reichskanzler lautete:

„Um den Wünschen entgegenzukommen, welche von Vertretern der Interessen des Reichslandes auf den Bezirkstagen kundgegeben worden sind, und von der Absicht geleitet, die Verwaltung bei der Vorbereitung der Landesgesetze durch die Erfahrung und Sachkunde von Männern beraten zu sehen, welche durch das Vertrauen ihrer Mitbürger ausgezeichnet sind, ermächtige Ich Sie, Ihrem Vorschlage entsprechend, in Zukunft Entwürfe von Gesetzen für Elsaß-Lothringen über solche Angelegenheiten, welche der Reichsgesetzgebung durch die Verfassung nicht vorbehalten sind, einschließlich des Landeshaushaltsetats, einem aus Mitgliedern der Bezirkstage zu bildenden Landesausschuß zur gutachtlichen

Beratung vorzulegen, ehe sie den nach § 3 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 und nach § 8 des Gesetzes vom 25. Juni 1873 zuständigen Faktoren der Gesetzgebung zur Beschlußfassung zugehen. Auch will Ich Sie ermächtigen, über Verwaltungsmaßregeln allgemeiner Bedeutung, welche nach der bestehenden Gesetzgebung nicht der Beratung oder Beschlußfassung der Bezirkstage unterliegen, die gutachtliche Äußerung jener Versammlung zu vernehmen.

Der Landesausschuß wird aus Mitgliedern der Bezirkstage derart gebildet, daß die Bezirkstage eingeladen werden, je zehn ihrer Mitglieder dazu zu wählen, sowie drei Stellvertreter, welche für den Fall der Verhinderung der Mitglieder in der durch die Wahl bestimmten Folgeordnung einberufen werden. Die Wahl geschieht mit einfacher Stimmenmehrheit in geheimer Abstimmung auf drei Jahre. Sie verliert ihre Wirkung, sobald der Gewählte aufhört, Mitglied des Bezirkstages zu sein.

Zeit und Ort der Sitzungen zu bestimmen, behalte Ich Mir vor. Die Sitzungen sind nicht öffentlich. Der Landesausschuß wählt in der ersten Sitzung für die Dauer der jedesmaligen Session einen Vorsitzenden, einen Vertreter desselben, sowie die erforderlichen Schriftführer. Er beschließt über seine Geschäftsordnung und kann zur Vorbereitung seiner Beschlüsse Kommissionen und Berichterstatter ernennen.

Die zur Beratung bestimmten Vorlagen gehen ihm durch den Oberpräsidenten zu, welcher berechtigt ist, den Plenarsitzungen und den Kommissionsberatungen beizuwohnen und sich in denselben durch Kommissarien vertreten zu lassen. Der Oberpräsident und seine Vertreter müssen auf Verlangen jederzeit gehört werden.

Die abzugebenden Gutachten enthalten die Beschlüsse der Plenarversammlung und die Begründung derselben. Auch die in der Minderheit gebliebenen Ansichten sind darin vorzutragen. Sie werden in beglaubigter Ausfertigung dem Oberpräsidenten durch den Vorsitzenden zugestellt.

Die Mitglieder des Landesausschusses erhalten Diäten und

Reisekosten. Die dadurch, sowie die durch Abhaltung der Sitzungen entstehenden sachlichen Kosten sind auf den Landeshaushaltsetat zu bringen.

Ich ermächtige Sie, die zur Ausführung dieses Meines Erlasses, welcher durch das Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen bekannt zu machen ist, erforderlichen Anordnungen zu treffen.

Berlin, den 29. Oktober 1874."

Wilhelm.
(gegzz.) Fürst v. Bismarck.

Durch Gesetz vom 2. Mai 1877 wurde die Zustimmung des Landesausschusses für alle Landesgesetze erforderlich erklärt, doch blieb die Erlassung von Landesgesetzen der Reichsgesetzgebung vorbehalten. Der Reichstag war dadurch von der elsaß-lothringischen Spezialgesetzgebung, namentlich von der zeitraubenden Feststellung des Haushaltsetats entlastet.

In der Reichstagssession 1876/77 regte der Abgeordnete Schneegans an und stellte sodann den bestimmten Antrag: der Stellvertreter des Reichskanzlers für Elsaß-Lothringen solle seinen Amtssitz in Straßburg haben.

Fürst Bismarck replizierte darauf:

„Der Herr Vorredner hat vollkommen recht, wenn er annimmt, daß die Sympathien nicht nur des Hauses, sondern auch der verbündeten Regierungen dem von ihm befürworteten Bestreben der Elsaß-Lothringer, zu einer selbständigen Regierung im eigenen Lande zu gelangen, zur Seite stehen, und wenn ich das hohe Haus bitte, den Antrag an dieser Stelle nicht anzunehmen und nicht den Versuch zu machen, diese abseits liegende Frage an dieser Stelle und bei dieser Gelegenheit zu erledigen, so geschieht es keineswegs aus Abneigung gegen die Richtung, die sich in diesem Antrage ausspricht, sondern nur aus dem Grunde, weil sich eine Frage von dieser Tragweite so nebenher nicht erledigen läßt. Nach dem, was ich neulich über diese Sache gesagt habe, behalte ich das Streben im Auge, von dem Bande loszukommen, welches den Reichskanzler und das Mini-

sterium für Elsaß-Lothringen in einer Person umschlingt. Dabei kommt das Land oder der Reichskanzler zu kurz, und der ganze Ausdruck des Regierungsgedankens wird ein unrichtiger, indem der faktische Schwerpunkt nicht da liegt, wo die Verantwortlichkeit gesucht wird. Es wird ja dann also, wenn ich in diesem Bestreben fortfahre, auch die Frage zur Entscheidung kommen: nicht ob, sondern in welcher Weise die ministerielle Leitung für Elsaß-Lothringen sich gestalten wird.

Die Schwierigkeit ist die, daß Seine Majestät der Kaiser, der die landesherrlichen Rechte im Namen der verbündeten Regierungen in Elsaß-Lothringen ausübt, die Residenz nach dem regierten Lande nicht dauernd hinzulegen vermag und doch das Bedürfnis hat, von seinem Minister für Elsaß-Lothringen oder seinen Ministern, wenn man sich dergleichen mehr denkt, Vortrag zu erhalten.

Der Herr Vorredner irrt insofern tatsächlich, wenn er sagt, daß ein Ministerium für Elsaß-Lothringen gegenwärtig nicht vorhanden wäre und daß es errichtet werden würde. Es ist vorhanden; es fragt sich nur: kann man es nach Straßburg verlegen, oder ist es notwendig an Berlin und an den Aufenthalt Sr. Majestät des Kaisers gebunden? Ich will diese Frage durchaus nicht zum Nachteil der Bestrebungen des Herrn Vorredners vorentscheiden. Es hat ja seine großen Schwierigkeiten im Verkehr, wenn der Landesherr von dem verantwortlichen Minister so getrennt ist, daß die mündlichen Vorträge zu den Ausnahmen gehören; unmöglich ist es aber in keiner Weise. Es läßt sich ja die Wahl der Person so denken, daß dieselbe sich eines ganz ausnahmsweisen Vertrauens bei dem Träger der landesherrlichen Rechte, Sr. Majestät dem Kaiser, erfreut und die Korrespondenzen deshalb seltener oder, wenn nicht seltener, doch ausreichend sind, um den mündlichen Verkehr vollständig und wirksam zu ersetzen. Aber ich bitte Sie nur zu glauben, daß alle die Pläne, die mir von verschiedenen Seiten gebracht worden sind, Statthalterschaften zu etablieren, meines Erachtens die Sache nicht lösen, der Lösung nicht um ein Haar breit

näher bringen als heute. Ob der Beamte, der dort lebt und dort die Geschäfte führt, den Titel Statthalter hat, ob er fürstlichen Standes ist oder ein gewöhnlicher Beamter, das kann in bezug auf die geschäftliche Qualität vielleicht einen Unterschied machen, in bezug aber auf die sachlichen Schwierigkeiten, die zu überwinden sind, wird das durchaus keinen machen. Es bleibt immer die Frage zu lösen, so lange nicht ein eigentlicher Landesherr im Elsaß residiert, was doch auch wiederum seine Schwierigkeiten der Lösung und Herstellung hat, die Schwierigkeit: wie korrespondiert der notwendig in Berlin residierende Landesherr mit einem dortigen Minister, oder wie stellt sich die Zufriedenheit oder die Verwaltung des Landes, wenn der Minister in Berlin wohnt? Wäre dort ein Statthalter im landläufigen Sinne des Worts, so würde Seine Majestät der Kaiser doch nicht auf jeden Einfluß auf die Regierung verzichten können; es würde doch irgend eine ministerielle Verantwortlichkeit hergestellt werden müssen, deren Sitz immer entweder in Straßburg oder in Berlin sein müßte.

Die Abwägung der Schwierigkeiten und Unzuträglichkeiten des einen oder anderen Systems ist für mich durchaus nicht entschieden. Wenn die geeignete Persönlichkeit sich findet, der Sr. Majestät dem Kaiser das Vertrauen schenkt, so würde ich nicht unbedingt abraten, eine Gesetzesvorlage einzubringen, welche es nicht nur möglich macht, den Kanzler davon zu entbinden, sondern einen meinethalben in Straßburg wohnenden Minister als obersten Beamten für Elsaß-Lothringen herstellt, dem außer Sr. Majestät dem Kaiser niemand etwas zu sagen hat. Es würde also dann etwa eine Kabinettssekretärkorrespondenz zwischen dem Landesherrn und dem Minister die Verbindung bilden, die von Berlin nach Straßburg reicht. Es ist das ja nicht unmöglich; wir haben ähnliche Verhältnisse in Luxemburg in bezug auf Holland, in Norwegen in bezug auf Schweden, in Ungarn in bezug auf den Verband mit der österreichischen Monarchie, aber da doch überall unter solchen Umständen, daß die eigentliche Schwerkraft der Regierung in den parlamentarischen Körperschaften liegt, die

diese Länder vertreten. Es sind im Grunde nicht die Statthalter, sondern in Luxemburg, in Norwegen und bis zur dualistischen Kompetenz in Ungarn regiert dort die Landesvertretung. Nun, ich gebe ja die Hoffnung nicht auf, daß wir auch in Elsaß-Lothringen mit der Zeit eine Landesvertretung haben können, die dem Deutschen Reiche vollständig die Bürgschaft gibt, das Vertrauen einflößt, daß sie imstande ist, auch politisches Schwergewicht auf die Entschließungen, die im Namen dieses Reichslands getroffen werden, auszuüben berechtigt zu sein. Wir haben dafür ja immer den Barometer der Wahlen, die für den Reichstag stattfinden. Im Augenblick würde ich mich noch nicht entschließen können, dazu zu raten, daß ein ähnliches Schwergewicht, wie es also in Luxemburg und Norwegen der Landesvertretung für die politischen Entschließungen des Souveräns beigelegt wird, in Elsaß-Lothringen ausgeübt werde. Aber ich gebe, wie gesagt, die Hoffnung nicht auf, daß die dortige Bevölkerung sich von dem Druck der Vergangenheit, von dem Druck der Gegenwart, der auf ihr lastet, mehr und mehr emanzipieren wird, sich mit freudigem Sinn als dem Deutschen Reich zugehörig fühlen wird."

Es erscheint angebracht, an dieser Stelle eines Planes zu gedenken, dem Fürst Bismarck s. Zt. sympathisch gegenüberstand: den deutschen Kronprinzen im Jahre 1878 zum Regenten von Elsaß-Lothringen zu machen. Die Mitteilungen stammen von dem vorher erwähnten Landtagsabgeordneten Schneegans her und wurden von Herrn v. Poschinger in der „Deutschen Revue" veröffentlicht [167]).

Herr v. Poschinger schrieb:

„Fürst Bismarck hatte damals durch den Geheimrat v. Tiedemann Schneegans mitteilen lassen, er sei der Ansicht, daß die beste Lösung der elsaß-lothringischen Frage darin bestehe, daß der jeweilige Kronprinz des Deutschen Reiches dort die „Souveränität"

[167]) cfr. „Deutsche Revue", Augustheft 1894.

im Namen des Kaisers ausübe; der Kanzler stelle anheim, die elsaß-lothringische Verfassungsfrage in dieser Richtung zur Sprache zu bringen. Am 2. April 1878 kam diese Frage in einer Besprechung der unterelsässischen Abgeordneten Bergmann, North und Schneegans mit dem Fürsten Bismarck noch näher zur Erörterung. Fürst Bismarck erklärte, er habe zwar die Meinung des Kaisers über die Frage noch nicht eingeholt. Eine bloße Statthalterschaft des Kronprinzen könne nicht beabsichtigt sein.

„Wenn man Erbstatthalterschaft gesagt hätte," führte Fürst Bismarck aus, „so wäre das richtiger gewesen; denn der Kronprinz soll Ihr Landesherr, Ihr Souverän sein; er soll die Maßregeln treffen, die jetzt der Kaiser trifft, und zwar soll er sie im Lande selbst treffen. Man hat dagegen geltend gemacht, daß der Kronprinz nicht in Elsaß-Lothringen wohnen kann, da er auch Kronprinz von Preußen ist; aber er brauchte ja auch nicht immer dort zu wohnen, sondern zum Beispiel einen Monat alle Vierteljahre. Mit dem Kaiserland kommen Sie nicht weiter: was Sie brauchen, das ist die Regierung des Landes im Lande selbst; wenn der Kaiser Ihr direkter Souverän wäre und auch einen Statthalter nach Straßburg schickte, so müßte er doch immer noch ein Kabinett in Berlin haben, und das käme immer wieder auf ein Ministerium in Berlin heraus, während der Kronprinz als direkter Souverän sich in Straßburg selbst das Ministerium bilden müßte. Es könnte ein älterer Herr sein, zum Beispiel Herr v. Möller; er könnte einen Elsässer an seine Stelle stellen oder einen Süddeutschen. Jedenfalls ist diese Souveränität des Kronprinzen der einfachste Weg, der Sie von Berlin losbringt. Wenn der Kronprinz Ihr Landesherr ist, bedürfte es nur einer kleinen Änderung der organischen Gesetze, nämlich die Worte, „der Kaiser übt die Staatsgewalt aus," durch die „der Kronprinz" zu ersetzen."

Der Abgeordnete Bergmann bemerkte alsdann, der Landesausschuß habe sich während des Aufenthalts des Kaisers in Elsaß-Lothringen entschieden für die Personalunion ausgesprochen und der Kronprinz sich ebenfalls mit dieser Kombination einver-

standen erklärt. Es frage sich, wie nun vorzugehen sei, mittels einer Deputation oder auf dem Petitionswege?

Hierauf erwiderte Fürst Bismarck: „Eine Deputation hätte ihre Schwierigkeiten; der Zufall könnte ja wollen, daß der Kaiser unwohl wäre und sie nicht empfangen könnte; dies würde sofort die entgegengesetzte Strömung fördern. Der Petitionsweg scheine angemessener; der letzte Beschluß des Landesausschusses biete den richtigen Ausgangspunkt zu einer Petition. Die „Personalunion" würde Sie bald zur Realunion mit Preußen führen, was Sie nicht wollen, und was Preußen auch nicht will. Es würde gehen wie mit Luxemburg. Die Elsaß-Lothringer werden viel eher Deutsche werden wollen, als Preußen. Sie müssen ein kleiner Staat werden; in einem solchen befinden Sie sich besser als in einem großen wie Preußen, wo Sie unter den 25 Millionen untergehen würden. Der Kronprinz ist ein zu ehrfurchtsvoller Sohn, als daß er sich gegen väterliche Ansichten hätte aussprechen können."

Das Kronprinzenprojekt, so wird weiter erzählt, schien von diesem Zeitpunkt an in den höchsten Berliner Kreisen festeren Fuß zu fassen. Es wurde in mehreren Zeitungen berichtet, der Kronprinz habe mit den Herren v. Roggenbach und Stauffenberg des näheren darüber beraten. Man wollte wissen, daß diese Herren oder einer von ihnen als Minister nach Elsaß-Lothringen berufen werde. Anfang Mai wurde dem Abgeordneten Schneegans durch Stauffenberg mitgeteilt, daß das „Kronprinzenland fertig sei," als plötzlich die am 14. Mai und 2. Juni erfolgten Attentate auf den Kaiser eine unerwartete Wendung herbeiführten; denn am 6. Juni wurde der Kronprinz mit der Wahrnehmung der Geschäfte und Stellvertretung des Kaisers betraut, und am 13. Juni wurde der Reichstag aufgelöst. Später, in einer Unterredung, welche Schneegans am 23. Februar 1879 mit dem Fürsten Bismarck hatte, sagte der Reichskanzler: „Sie können mich als Ihren Verbündeten ansehen. Das Projekt des Kronprinzenlandes hat bei dem Kaiser nunmehr noch weniger Aussicht, da der bejahrte hohe Herr, zumal nach den Attentaten,

seinen Sohn in der Nähe zu behalten wünscht. Man muß daher eine andere Lösung ins Auge fassen."

In der Session vom Jahre 1879 brachten die elsässischen Autonomisten einen Antrag ein, den Reichskanzler zu ersuchen, darauf hinzuwirken, daß Elsaß-Lothringen eine selbständige, im Lande befindliche Regierung erhalte.

Der bereits mehrfach erwähnte Abgeordnete Schneegans schloß die nähere Begründung des Antrags mit folgender Bezeichnung des Endziels desselben:

1. Die Einsetzung einer selbständigen, in Straßburg residierenden, mit Vollmachten ausgerüsteten und im Namen Sr. Majestät des Kaisers die oberste Leitung der Geschäfte mit verantwortlichen Ministern führenden Regierung; 2. die Einberufung eines elsaß-lothringischen Landtages mit den Rechten aller anderen deutschen Landesvertretungen; 3. die Vertretung Elsaß-Lothringen im Bundesrat. Das mindeste für den Redner sei der Fortbestand des Landesausschusses mit erweiterten Befugnissen, und unter Vermehrung der Zahl seiner Mitglieder, ferner eine konsultative Vertretung im Bundesrat; von der Verlegung der Regierung nach Straßburg sei unter keinen Umständen abzugehen. Die Reichslande sollten nicht eine Scheidewand zwischen Deutschland und Frankreich sein, sondern eine Brücke, auf welcher sich die beiden Völker und Kulturen die Hand zur Versöhnung und zum gemeinsamen Wirken reichten.

Nachdem noch ein Abgeordneter der elsässischen Protestpartei sich für den Antrag, jedoch mit dem Vorbehalte ausgesprochen, daß nur eine aus allgemeinen direkten Wahlen hervorgegangene, mit allen konstitutionellen Befugnissen ausgestattete, gesetzgebende Versammlung eine gedeihliche Entwicklung des Landes befördern könne, — sprach der Reichskanzler:[168])

„Ich kann nicht leugnen, daß die ganze Entwicklung des ersten Herrn Redners überwiegend wohltuend auf mich gewirkt hat und es noch mehr getan haben würde, wenn er es hätte

[168]) Rede vom 21. März 1879.

unterlassen können, am Schlusse seiner Rede einen gewissen Appell nach Paris hin zu richten, der hier kein Echo finden kann, wenn er es hätte unterlassen können, in diesem Teil seiner Rede seine Heimat als ein künftig neutrales Land darzustellen, auf dem die französischen Sympathien gleichberechtigt mit den deutschen sein würden. Diese geteilte Liebe können wir nicht annehmen.

Der Herr Vorredner hat an die mehrfachen Äußerungen erinnert, mit denen ich im Jahre 1871 den autonomen (auf staatliche Selbständigkeit zielenden) Wünschen, die sich jetzt kundgeben, entgegengekommen bin, in der Hoffnung damals, daß sie sich früher schon zum Ausdruck bringen würden, in dieser Versammlung. Ich kann sagen, sie kommen spät, aber sie kommen, und mir persönlich sind sie willkommen. Ich bin ja nicht berechtigt, in meiner Eigenschaft als Reichskanzler hier zu sprechen, ich spreche in der eines Ministers von Elsaß-Lothringen, aber ich spreche doch im prinzipiellen Einverständnis mit Sr. Majestät dem Kaiser, soweit es Elsaß-Lothringen anbelangt. Ich würde mich nicht speziell in der Sache äußern können, wenn ich mich davon nicht vergewissert hätte. Dieses Einverständnis Sr. Majestät, in diesem Falle meines territorialen Landesherrn, genügt aber nicht, um dem, was ich späterhin über die Zukunft, über die minimalen Bedingungen, die der erste Redner formuliert hat, sagen werde, volle authentische Kraft zu gewähren. Dazu ist erforderlich, eine gemeinsame Tätigkeit der gesetzgebenden Faktoren, und zwar vor allem der verbündeten Regierungen im Bundesrate. Ich kann nur das hier sagen, was ich bei Sr. Majestät dem Kaiser, wie ich glaube, mit Erfolg und bei den verbündeten Regierungen mit Hoffnung befürworten will; ich glaube, daß der erste Herr Redner darin ein weites Entgegenkommen finden wird.

Wenn ich nicht mehr ganz auf dem Punkte, ich könnte sagen, meiner ersten Jugendliebe zu den Reichslanden stehe, nicht mehr ganz auf dem für mein damaliges Alter schon kaum anwendbaren Ausdruck einer begeisterten Hoffnnng, die ich daran knüpfte, in der glücklichen Empfindung, diese alten Reichslande wieder-

gewonnen zu sehen, so ist das doch wohl erklärlich nach den Zeiten, die wir inzwischen erlebt haben. Ich kann hier auf alle Elemente, die zu meiner Entmutigung mitgewirkt haben, nicht eingehen, ich will nur das eine nennen. Der erste Mehltau, der auf meine Hoffnungen fiel, das waren die ersten Wahlen in Elsaß-Lothringen, die Erinnerungen an den Protest, den wir hier im Namen, angeblich im Namen der ganzen Bevölkerung, aus dem Munde des Herrn Teutsch, und unter Zustimmung seiner sämtlichen damaligen Kollegen, hören mußten. Es war das dieselbe Tonart, wie wir sie noch heute aus dem Munde der geistlichen Vertreter dieses Landes zu hören bekommen, und die doch unter ihren Wählern zahlreich vertreten sein muß. Wir können annehmen, daß diese geistlichen Herren uns die Stimmung, welche sie zu vertreten haben, doch geläutert durch christliche Milde, die dem Geistlichen eigen ist, hier vorgetragen haben. Wir müssen also befürchten, daß die Wähler den laienhaften Zorn, der dem Geistlichen notwendig fehlt, den Priestern der Versöhnung und des Friedens, in diesem Hause schärfer zum Ausdruck bringen würden, als die Geistlichen, die priesterlichen Vertreter, es ihres Kleides und der Würde ihrer christlichen Mission angemessen finden. Wenn ich mir diese Stimmung vergegenwärtige, so werden wir doch immer alles, was wir diesem Lande an Autonomie konzedieren, alles, was ich im Jahre 1871 nach Ausweis meiner damaligen öffentlichen Rede bereit war, zu konzedieren, immer unter dem Gesichtspunkt betrachten müssen, ob es mit der Sicherheit der Reichslande, ob es mit der Sicherheit des Reiches auch in weniger friedlichen Zeiten, wie sie im Augenblicke vorhanden und in den nächsten Jahren zu hoffen sind, verträglich sein wird.

Ich bin ganz bereit, bei den verbündeten Regierungen zu befürworten, daß wir den Reichslanden das höchste Maß von Selbständigkeit gewähren, was mit der militärischen Sicherheit des Reiches auf dieser Seite verträglich ist. Daß ist ein orakelhaftes Wort, was in sich selbst seine Grenzen verändern kann, was aber doch das Prinzip ausdrückt, nach dem wir

allein handeln können und handeln müssen — unsere Urteile über das Maß dessen, was wir geben wollen, können ja sehr verschieden sein.

Ich habe damals unter dem Eindruck der Abkühlung, die ich durch das Auftreten des vorhin bezeichneten Protestabgeordneten erfuhr, mich weiter von den Geschäften des Elsaß zurückgezogen und bin bei mir selbst bedenklich geworden, ob es richtig war, daß ich als Reichskanzler zu den anderen Aufgaben, die ich hatte, zu den allgemeinen auch die eines alleinigen und regierenden Ministers eines Landes von anderthalb Millionen Einwohnern übernahm, und zwar eines Landes, das, wie der erste Redner richtig bemerkte, dadurch die Verwaltung erschwert, daß es so weit von dem Sitze des Souveräns und des Reichskanzlers abliegt. Wir haben uns zuerst geholfen durch Abbürdung eines Teiles der ministeriellen Befugnisse auf den Oberpräsidenten, aber der Mangel ist allerdings der, daß die Leitung und die Hauptleitung der dortigen Politik einem Beamten anheimfällt, der nicht selbständig der verantwortliche Vertreter seiner Handlungen ist, auf dem die ministerielle Verantwortlichkeit nicht ruht, sondern der Reichskanzler trägt sie für ihn, und die Schwierigkeiten, die ein solches dualistisches (zwiespältiges) Verhältnis bietet, hat ja der erste Herr Redner drastischer vielleicht, als für den Zweck der Annäherung nötig war, geschildert. Nach dem entmutigenden Gefühle, mit dem ich dieser ganzen Aufgabe, für mich als Reichskanzler doch notwendigen Nebenaufgabe, gegenüberstand, habe ich mich gefreut, auf dem Wege des Stellvertretungsgesetzes die Verantwortlichkeit von mir abbürden zu können. Aber es bleibt ja richtig, daß die 200 Stunden, die zwischen der hiesigen Verwaltung und Elsaß-Lothringen liegen, die Teilung, die zwischen der Ministerialbefugnis und der Oberpräsidialbefugnis so gemacht ist, daß die Hauptaccente der Geschäfte doch schon jetzt mehr in Straßburg liegen, als hier in Berlin, — so gemacht ist, daß nach den mir aus den Akten gewordenen Mitteilungen kaum einige 100 Nummern aus der ganzen Verwaltung jährlich überhaupt hier zur Entscheidung gelangen,

daß diese Teilung keine richtige ist, und daß derjenige, der die Verantwortlichkeit trägt, auch den Geschäften näher stehen sollte. — —

Ich komme zu dem, was der Herr Vorredner die Minimalbedingung, die mindeste Forderung nannte, und ich habe schon erwähnt, daß ich mit dem mich als elsässischer Minister in der Hauptsache und prinzipiell einverstanden zu erklären berechtigt bin und es auch tue. Ich habe den verbündeten Regierungen die Fragen, die sich daran knüpfen, vorgelegt. Die Zeit ist aber zu kurz, seitdem dies geschehen ist, als daß schon eine Verständigung darüber erfolgt sein könnte. Ich hatte mir vorgenommen, überhaupt diesen Fragen nicht eher näher zu treten, als bis sie aus dem Lande selbst angeregt würden. Das ist jetzt geschehen, und ich habe seitdem erst den verbündeten Regierungen meine Ansicht mit Genehmigung Sr. Majestät des Kaisers mitgeteilt. Die Beschlüsse sind zu erwarten, und ich werde dafür tätig sein, daß sie im Sinne des Planes ausfallen, den ich im Skelett darlege.

Es ist zunächst der Frage näher getreten, ob es richtig gewesen ist und ob es nützlich ist, dabei zu verharren, daß Elsaß und Lothringen ein Land und eine gemeinsame Verwaltung bilde. Ich sehe diese Frage als eine offene an. — Es ist möglich, daß Elsaß an sich und gesondert sich schneller und fester konsolidieren könnte, als wenn es mit dem fremdartigen Elemente Lothringen gekuppelt bleibt, und es ist ja die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, für jeden dieser beiden Landesteile eine gesonderte Regierung einzurichten. Ich muß indessen gestehen, daß ich zu dieser Frage, die sorgfältige politische und militärische Erwägungen erfordert, eine Stellung nicht zu nehmen beabsichtige in diesem Augenblicke, und namentlich nicht, bevor ich weiß, wie die verbündeten Regierungen sich darüber aussprechen.

Anders liegt es mit den anderweiten Wünschen, wie der Verlegung der Regierung in der Hauptsache nach Straßburg, der Initiative des Landtages, der Verstärkung desselben und der konsultativen, beratenden Stellung im Bundesrate.

Was zunächst eine Verlegung der Regierung von Berlin nach Straßburg betrifft, der Regierung, die heutzutage in der vermöge des Stellvertretungsgesetzes selbständigen verantwortlichen Abteilung des Reichskanzleramts die dem Namen nach Elsaß-Lothringen führt, besteht, so ist die tatsächlich leicht möglich. Diese vollständig getrennte, in ihrer Verantwortlichkeit unabhängige Behörde kann einfach nach Straßburg versetzt werden.

Ich bevorworte, daß unter dem, was ich anführen werde, nach der Lage der Gesetzgebung für die Reichslande kaum eine einzige Maßregel sein wird, die ohne einen Akt der Reichsgesetzgebung vollzogen werden könnte.

Also die Verlegung der Abteilung für Elsaß-Lothringen wäre gesetzlich leicht zu machen. Ich glaube aber aus Gründen, die wir in der weiteren Verhandlung der Gesetzgebung prüfen werden, nicht, daß es tunlich ist, die sozusagen kahle Abteilung dahin zu schicken. Ich glaube, wir müssen ihr eine Spitze von größerem Gewicht geben, wir müssen einen Statthalter dort einrichten, worunter ich nicht eine selbständige fürstliche Existenz, sondern einfach, was das Wort besagt: einen Statthalter verstehe, auf den aber ein Teil auch der Rechte, die nach französischem Gesetz dem Landesherrn zustehen, übertragen werden kann. — — — Ich halte es auch für dringend notwendig, daß die Landesteile, mag man das Elsaß allein oder Elsaß und Lothringen meinen, einen bestimmten, festen sozialen und politischen Mittelpunkt haben und eine Behörde mit mehr Machtvollkommenheit als der Oberpräsident im Lande sei und im direkten Verkehr von Mann zu Mann mit den Einwohnern stehen und reden — mit anderen Worten: ich stimme für die Herstellung einer Statthalterei mit einem verantwortlichen Ministerium, das drei bis vier Abteilungen haben kann, ohne daß es gerade drei bis vier Beamte mit Ministerrang zu haben braucht, sondern ähnlich wie ein Großherzogtum mit analoger Größe mit Ministerial-Direktoren, die dort wohnen.

Die schwierige Aufgabe ist die Verbindung dieser Organisation

mit dem Landesherrn, der seine Residenz dahin nicht verlegen kann, wenigstens nur sehr vorübergehend. Da wird es also unabweislich sein, daß bei dem Landesherrn sich mindestens ein Kabinettsrat befindet, der den Vortrag hat und die Unterschriften herbeiführt, soweit kaiserliche Unterschriften erforderlich sind. Die Frage ist nun: soll dieser Kabinettsrat in irgend eine Beziehung zu dem Reichskanzler treten oder nicht? Ich kann darin eine Meinung nicht bestimmt äußern, sondern nur sagen, daß der Wunsch Sr. Majestät des Kaisers sein würde, den Reichskanzler nicht absolut ausgeschlossen zu sehen, sondern sich die Möglichkeit zu wahren über die Zweckmäßigkeit Allerhöchster Vollziehungen mit dem Reichskanzler in Verbindung zu treten. Indessen, es kann dies ja auch eine rein persönliche Beziehung sein, und ich habe meinerseits nichts dawider, soweit Se. Majestät der Kaiser es befehlen würde, aus der Stellung eines Reichskanzlers in die eines Kabinettsrats oder eines Adjutanten zurückzutreten.

Die zweite Frage ist die, die der erste Herr Redner gestellt hat, die der Initiative des Landesausschusses, eine Frage, die ich unbedenklich zu bejahen bereit bin, ebenso wie die der Verstärkung des Ausschusses. Es ist nur die Frage, wie diese Verstärkung zu gewinnen sein wird, ob durch Zusammenziehung der zwei oder drei Bezirksvertretungen oder ob durch eine Ergänzung aus einem anderen Wahlmodus, sei es aus den Kreistagen oder wie sonst. Aber im Prinzip, um dessen Klarlegung es sich heute doch nur handelt, habe ich kein Bedenken an diesen beiden Punkten. Eine der schwierigsten Fragen ist die Stellung des Reichslandes zum Bundesrat. Jede Berechtigung für das Reichsland, Mitglieder des Bundesrats zu ernennen, wenn sie ebenso ausgeübt werden soll wie für die übrigen Bestandteile des Reichsgebiets, würde in letzter Instanz nichts weiter sein, als eine Vermehrung der preußischen Stimmen von 17 auf 19 oder 20. Eine Verschiebung der jetzigen Stimmverhältnisse im Bundesrat wäre eine wesentliche Verfassungsänderung, und ich mag für deren Initiative die Verantwortung nicht auf mich nehmen, ich glaube, sie würde auch wenig Aussicht auf Erfolg haben.

Etwas anderes ist aber die Frage der Möglichkeit, die Interessen des Landes im Schoße des Bundesrats geltend zu machen, mit anderen Worten es beschäftigt mich die Frage sehr lebhaft, ob und unter welchen Formen es möglich sein wird, dem Reichslande, also der Landesvertretung das Recht zu geben, daß sie hier eine konsultative (mitberatende) Vertretung im Bundesrate ausübt. Daß es in der Möglichkeit liegt, die Wünsche des Landes auch bei der Vorberatung der Gesetze im Stadium des Bundesrats mit der Autorität der öffentlichen Meinung, oder der Stimmung der Landesvertretung im Bundesrate geltend zu machen; — so weit ich überhaupt in der Lage bin, mich über die Frage, die uns beschäftigt, zu äußern, — erkläre ich, daß ich auch diesem Anspruche zustimmen würde, ich gebe auch die Hoffnung nicht auf, obschon das eine große verfassungsmäßige Neuerung ist, daß er auch im Bundesrat bei den verbündeten Regierungen Anklang finden würde, denn im Grunde liegt darin eine Teilung der Macht, die bisher der Kaiser landesherrlich allein ausübte mit dem Bundesrat. Es liegt darin die Zulassung eines Einflusses der übrigen verbündeten Staaten auch in den vorberatenden Stadien der Verwaltung und Gesetzgebung, es liegt darin die Herstellung einer, wenn man will, Beschwerdeinstanz gegen die Landesregierung, denn die Vertreter des elsasser Landesausschusses würden in dem Falle sein, jederzeit eine Anregung jeder Frage im Bundesrat wenigstens herbeizuführen.

Wenn es gelingt, dieses Programm, wie ich es hier sehr unzusammenhängend augenblicklich entworfen habe, — wenn es gelingt, die Zustimmung der Regierungen und dieses hohen Hauses zu gewinnen, so glaube ich, daß darin ein erhebliches Entgegenkommen liegen wird. Ich würde diese Konzession meinerseits ohne Besorgnis für die Sicherheit des Reichs machen, weil die militärischen Verhältnisse in der Hand des Reichs und des obersten Kriegsherrn bleiben und auch die übrigen staatlichen Befugnisse, und weil ich, wenn die Sache sich nicht bewährt, die Konzession nicht als eine unwiderrufliche betrachte; auf demselben Wege der Gesetzgebung, auf dem sie geschaffen wird, kann sie,

wenn sie sich nicht bewähren sollte, wieder aufgehoben, wenn sie sich bewährt, vervollständigt und erweitert werden, und ich hoffe, daß das letztere in dem Maße der Fall sein wird, in welchem sich im Elsaß der gesunde Sinn der Bevölkerung von unten herauf durcharbeitet und sich der Herrschaft bemächtigt im Gegensatz zu einer großen Anzahl von Parisern möchte ich sagen, die im Elsaß geblieben sind — nicht Franzosen, denn zwischen Franzosen und Parisern unterscheide ich erfahrungsgemäß sehr scharf — der Elemente, die dort in den gebildeten Klassen zu Hause sind, oder doch in diesen allein ihren Ausgangspunkt und ihren Halt haben. Alle meine Nachrichten stimmen darin überein, daß in der Massenbevölkerung, namentlich aber in der ländlichen, die für uns Vertrauen erweckende Gestaltung der Dinge wesentlich im Wachsen und im Zunehmen begriffen ist, auch namentlich durch die beginnende und werdende Wirkung, welche die allgemeine Wehrpflicht ausübt auf diejenigen, welche ihren Militärdienst durchgemacht haben und in ihre Heimat zurückkehren, und ich bin überzeugt, daß unser guter Wille, der ja unvermindert ist, wenn auch bei mir wenigstens der Mut und die Hoffnung auf die Zukunft nicht derselbe ist, wie 1871 — daß unser unverminderter guter Wille mit der Zeit die Sprödigkeit der Kreise die uns bisher widerstreben, überwinden wird, wenn wir sie ruhig bei ihrer Arbeit lassen. Ich möchte, daß wir es über uns gewönnen, sie nicht zu sehr zu stören, weder durch Einwirkung unserer gesetzgebenden Körperschaften, noch durch Einwirkung unserer Bureaukratie. Ich habe noch heute Vertrauen zu dem deutschen Keim, der unzerstört, wenn auch überwuchert von dem glänzenden Firnis der französischen hundertjährigen Angehörigkeit, doch unzerstört vorhanden ist, und ich glaube, daß die früher französisch gezogene, von uns frisch gestutzte deutsche Eiche, kräftig wieder ausschlagen wird, wenn wir Ruhe und Geduld haben und wenn es uns gelingt, die Fehler unseres eigenen Charakters — am Zuvielregieren, möchte ich sagen, zurückzuhalten und zu mäßigen und uns der ruhigen

Beobachtung des Wachstums mehr hinzugeben als dem Bedürfnis, an der Pflanze zu modeln und zu schneiden."

Der Antrag Schneegans wurde daraufhin nahezu einstimmig angenommen.

In Konsequenz dieses Antrages trat am 1. Oktober 1879 die Statthalterschaft ins Leben.[169]) Der erste Statthalter war der Feldmarschall Freiherr von Manteuffel. Dem Statthalter wurden die unter dem Namen des Diktaturparagraphen bekannten, dem Belagerungszustand entsprechenden Vollmachten, die durch § 10 des Gesetzes vom 30. Dezember 1871 zuerst dem Oberpräsidenten zustanden, übertragen: Der Antrag auf Aufhebung dieses Paragraphen wurde wiederholt im Reichstage gestellt, zuerst im Jahre 1874, später in der Legislaturperiode 1881—84, wo er unerledigt blieb; sodann wieder in der ersten Session der Legislaturperiode 1884—89. In der Session 1895/96 kehrte der Antrag wieder und wurde vom damaligen Reichskanzler, Fürsten Hohenlohe, entgegenkommend aufgenommen. Im Februar 1900 war es das vierte Mal, daß die Elsasser dieserhalb vorstellig wurden. Abermals wurden sie abgewiesen, „da die Regierung diesen Paragraphen als eine Art Warnungstafel gegenüber der französischen Gesinnung, soweit diese noch vorhanden sei, brauche."

Doch wir haben vorgegriffen.

Zunächst wurde durch eine elsaß-lothringische Ministerialverordnung[170]) ein Paßzwang in Elsaß-Lothringen eingeführt. Diese Maßnahme war durch die Aufreizungen hervorgerufen, welche Franzosen bei ihrem häufigen und längeren Aufenthalt in den Reichslanden sich erlaubt hatten.

Nach der Verordnung hatten vom 31. Mai des Jahres 1881 an alle über die französische Grenze zureisenden Ausländer, ohne Unterschied, ob sie auf der Durchreise begriffen waren

---

[169]) Gesetz vom 3. Juli 1879.

[170]) Ministerial-Verordnung vom 22. Mai 1881.

oder im Lande Aufenthalt nehmen wollten, sich im Besitze eines Passes zu befinden, welcher mit dem Visa der deutschen Botschaft in Paris versehen war. Die offiziöse „Nordd. Allg. Ztg." erklärte in bezug auf die Gründe dieser Maßregeln, die Reichsregierung glaube dem Frieden einen Dienst zu erweisen, wenn sie Frankreich in dem Bestreben entgegenkomme, den Grenzverkehr genau zu kontrollieren und der Lebhaftigkeit desselben diejenigen Schranken zu setzen, durch welche politische Friktionen nach Möglichkeit ausgeschlossen würden. Dieses sei eines der international berechtigten Mittel, welche Deutschland anwende, um den historischen Prozeß der Regermanisierung dieser deutschen Reichslande und ihrer Loslösung aus der Verbindung mit Frankreich zu befördern. Auf die Klagen der französischen Presse antwortete obengenannte Zeitung: „Der ganze Zweck des Paßzwanges ist eben, die gesellschaftlichen und kommerziellen Verbindungen zwischen Frankreich und Elsaß-Lothringen vollständig abzubrechen, nachdem in unzweifelhafter Weise festgestellt worden ist, wie diese Beziehungen von den Franzosen völkerrechtswidriger Weise mißbraucht wurden. Die Franzosen müssen sich schon gefallen lassen, mit demselben Maße gemessen zu werden, mit dem sie messen."

Der Kaiserliche Statthalter berührte in der Tischrede, welche er am 10. Juli desselben Jahres in Mühlhausen hielt, die Frage mit folgenden Worten: „Wenn eine Nation ein Land erobert, oder wiedergewinnt, so will sie es auch behalten. Sie ergreift daher auch alle Maßregeln, um ihren Besitz zu sichern. Die Maßregeln sind um so schärfer, je lebhafter sich das Bestreben des Nachbarn geltend macht, wieder in den Besitz des verlorenen Landes zu gelangen. So sind wir schrittweise zum Paßzwang gekommen. Derselbe wird aufhören, wenn wir seiner nicht mehr bedürfen, um unseren Besitz zu sichern."

Der Paßzwang bestand bis zum September 1891, wo ihn ein Erlaß unseres jetzt regierenden Kaisers — zur großen Freude der Reichsländler — aufhob. Diese Freude fand bei der Begrüßung des kaiserlichen Statthalters, Fürsten Hohenlohe,

334

als derselbe von seiner Sommerreise nach Straßburg zurückkehrte, lebhaften Ausdruck[171]).

Mit der Aufhebung des Diktaturparagraphen, dessen vorhin bereits eingehend Erwähnung getan wurde, hatte es noch längere Weile. Endlich aber griff auch hier die Huld des Kaisers ein, und gewährte gelegentlich der Anwesenheit Sr. Majestät in den Reichslanden 1902 die Aufhebung des Diktaturparagraphen.

Elsaß-Lothringen aber wird für immer mit dem Namen Bismarck verknüpft sein.

---

[171]) Am 10. Oktober 1891.

Druck von G. Bernstein in Berlin.






Stanford University Libraries
3 6105 124 425 070

JN
3401
B5
1903

Stanford University Libraries
Stanford, California

Return this book on or before date due.

